

3 1761 11849754 4

A1
B
000
21

Review of the Costs Associated with Administering Access to Information and Privacy (ATIP) Legislation



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118497544>



Review of the Costs Associated with Administering Access to Information and Privacy (ATIP) Legislation



TREASURY BOARD SECRETARIAT

Review of the Costs Associated with Administering Access to Information and Privacy (ATIP) Legislation

**Submitted by
Consulting and Audit Canada**

© Her Majesty the Queen in Right of Canada
represented by the President of the Treasury Board, 2000
Catalogue No. BT 22-72/2000
ISBN 0-662-65061-1

This document is available in alternative formats upon request
and on the Treasury Board of Canada Secretariat Web site at
the following address: <http://www.tbs-sct.gc.ca/gos-sog/infosource>

Copies of this publication may be obtained by contacting the:

Distribution Centre
Treasury Board of Canada Secretariat
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0R5

Telephone: (613) 995-2855

FOREWORD

The Treasury Board Secretariat commissioned this report to develop a global profile of the government's costs of administering the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. The report updates and complements information obtained in previous studies. However, its scope is broader in that it identifies significant factors within institutions that contribute to the cost of responding to access to information and privacy requests. In addition, the information is based on a more comprehensive coverage of departments and agencies subject to the legislation.

The study is not intended to reflect government policy regarding fees under the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. It is intended to enhance an understanding of the administrative costs of responding to requests in the context of the current fee schedule.

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	1
1. BACKGROUND	5
Introduction.....	5
Project Objectives & Scope	5
Approach.....	6
2. FURTHERING OUR UNDERSTANDING OF ACCESS TO INFORMATION REQUESTS	7
Analysis of Direct Time Responding to Access to Information Requests.....	7
Analysis of Requests and Sources	9
3. FURTHERING OUR UNDERSTANDING OF PRIVACY REQUESTS	11
Analysis of Direct Time Responding to Privacy Requests.....	11
Analysis of Requests and Sources	11
4. SUGGESTIONS FROM THE ATIP COMMUNITY	13
How can the approval process be streamlined to reduce costs?	13
How can information management practices be improved to reduce costs?	13
How is your department using advanced technologies to facilitate access?.....	14
What improvements should be made to the policies & regulations to reduce costs?.....	14
Do you have other comments?.....	14
5. CHALLENGES TO MAINTAIN THE QUALITY OF ACCESS TO INFORMATION PROGRAM SERVICES.....	15
Balancing Competing Priorities.....	15
Securing the Resources Needed to Support Timely Response	16
6. THE UTILITY OF THE CURRENT FEE SCHEDULE	18
7. ALTERNATIVE APPROACHES.....	20
8. SUMMARY SUGGESTIONS	22

Appendix A – Survey Questions Posed to the ATIP Community

Appendix B – Survey Responses by the ATIP Community

Appendix C – Estimate of Overall Costs

Appendix D – Respondents

Appendix E – Access to Information Requests: A Ten Year Perspective of Costs, Fees, Person Years and Requests

Appendix F – Access to Information Requests by Source: A Ten-Year Perspective

Appendix G – Privacy Requests: A Ten-Year Perspective of Costs, Person-Years and Requests

EXECUTIVE SUMMARY

This report presents the results of Consulting and Audit Canada's (CAC) review and update of the costs associated with the administration of the Access to Information and Privacy (ATIP) legislation. The project's objectives were to:

- Update and augment the profile developed in 1995 on the government's costs relative to the activities involved in responding to information and privacy requests;
- Obtain the views of ATIP Coordinators and other key stakeholders on opportunities that would improve the government's performance in the administration of these programs;
- Examine the fee schedule and assess its adequacy; and,
- Review the approach used to prescribe fees and identify alternatives which would make it easier to maintain the fee schedule.

The study involved a survey of all departments and agencies covered by these two pieces of legislation.

Government's Costs

Based on the results of our survey, the total cost for both programs, inclusive of the Office of the Commissioners' costs, is estimated at \$48,640,000 (\$39,980,000 exclusive of Commissioners' costs). We found that, in general, the average cost of handling an access to information or a privacy request is about the same as in 1993-94. The overall cost to the government to support these programs has increased as a result of overall changes in demand.

For the Access to Information (ATI) Program, costs appear to be rising at a rate of 7% per year. This is consistent with and slightly less than the 8% per year increase in the number of completed requests. The overall increase of total costs since 1993-94 is about 41%. The increase in completed requests rose by 46% to 14,340 over this same period.

For the Privacy Program, overall costs appear to be stable. While the average per unit cost associated with a privacy request has increased by 12% (reflecting significant increases in general management and facilities incurred by ATIP Units and the operations of the Office of the Privacy Commissioner), the number of completed requests declined by 6% to 36,133.

Views of ATIP Coordinators

The ATIP Community indicated that they perceived that the cost incurred in both search and review time for ATI requests had risen significantly over the last three years. This reflects perceptions on the adequacy of records management practices and increasing sophistication of applicants and their greater use of broad, open-ended requests. The greater use of electronic documents, including e-mails, was perceived by some within the community to be adding to the time spent. However, our analysis indicates that the unit cost of handling ATI requests is not rising. Rather, it would appear that perceptions of rising costs have been shaped by the steady increase in the volume of requests.

For many departments and agencies resourcing the ATI Program is a challenge for a number of reasons. In response to increasing demand, they have re-examined the manner in which they deal with ATI requests, including potential opportunities presented through better use of technology. However, when faced with growth rates of 15%, 45% or 100% as has been the experience of some organizations, it is difficult to cope even with the adoption of smarter operating practices and advanced technology. Even if growth rates could be anticipated, experienced ATIP officers in sufficient numbers are not available, making it difficult to keep up with demand.

It is also recognized that, from time to time, operational managers are faced with the dilemma of competing priorities of completing an ATI request and meeting operational objectives. ATI requests generally are ad hoc and issue driven. This makes it difficult to anticipate demand and allocate resources in advance. When a request is received, responding to it often competes with resources already dedicated to meet operational requirements.

ATI Fee Schedule and Measures to Balance Competing Priorities

Consistent with the project's objectives and in addition to highlighting the opportunities identified by the ATIP Coordinators, we have made a number of suggestions. They relate directly to the fee schedule (its relevance, adequacy, update, and administration) and measures to better enable program managers to balance competing priorities that can arise as a result of an ATI request.

Fee Schedule

We are suggesting that the application fee be retained. Such fees are easy to administer and efficient in their ability to obtain a contribution from applicants for services rendered. The application fee should purchase a defined level of service for the applicant. The fee should be based on public expectations of a reasonable contribution from applicants for access services.

The fee schedule should be simplified and linked to the application fee. From a client service perspective, this would help enhance the predictability of fees above the basic level of service. Simplifying the fee schedule is expected to reduce both the incidence of fee related complaints and time required to investigate and resolve such complaints. Savings in costs and time would result for all concerned, including the Office of the Information Commissioner and the applicant.

We are suggesting that the fee schedule should be updated annually. This avoids the price shock and difficulty of implementing significant increases after an extended period of time. The fee schedule could be indexed to the average annual increase of the salaries of public servants.

Balancing Competing Priorities

Parliament expects that government programs, including the ATI Program, be delivered in keeping with the needs of citizens served by those programs and broader public expectations. The taxpayer expects that all programs be delivered prudently and with due regard for the funds entrusted. The government's policy on cost recovery directs that users pay a fair share for services received. The *Access to Information Act* enshrines a citizen's right of access to records under the control of a government institution in a manner which complements other means of access. From an institution's perspective, the current legislative framework does not provide sufficient means to balance these competing priorities when conflicts arise.

Opportunities exist to enhance a department's or agency's ability to better balance competing priorities and reduce duplication of effort that can occur when responding to an ATI or a privacy request. These include:

- Harmonization of the right of access to information provided by ATIP legislation with other acts that provide access;
- Provisions to address the issue of voluminous and repeated requests; and,
- Measures to aggregate costs of requests for information where multiple requests are made by one person.

Additionally, we are suggesting the introduction of cost thresholds over which a department or agency would not be obligated to respond to an ATI request. (This suggestion would require a legislative change.) It recognizes the need to ensure the continuity of other public programs and the need to manage financial resources prudently given the resource implications an ATI request can have on operations.

Fees for Privacy Requests

We also considered the question of fees as it relates to a request for personal information as provided by the Privacy Act. Currently, no fees apply. The introduction of fees is not suggested as it is in the Government's interests to ensure that the records it keeps are accurate and current.

1. Background

Introduction

The Treasury Board Secretariat asked Consulting and Audit Canada to update the 1993-94 review of the costs associated with the administration of the ATIP legislation which was conducted in 1995. In addition to providing an update of the 1993-94 review, this report provides information on:

- The nature of the requests made under both the Access to Information and Privacy Programs;
- Suggestions from the ATIP community on what can be done to reduce administrative costs, while ensuring that the spirit of the Acts is respected; and,
- Our suggestions based on our review of survey results and of comparable legislation from other jurisdictions.

The first two sections in this report present our analysis of requests. This is followed by a summary of opportunities suggested by ATIP Coordinators. The questions posed to the ATIP community in our survey can be found in Appendix A and summaries of the responses can be found in Appendix B.

The remaining sections of the report examine the operational context within which departments and agencies respond to information requests, the utility of the current fee schedule, alternative approaches found in or suggested by other jurisdictions and our suggestions borrowing from the experiences and suggestions of others. Our suggestions include measures that would simplify the administration of fees and enable departments and agencies to better balance competing priorities.

Appendix C presents an estimate of the overall costs involved in meeting the requirements of the Access to Information and Privacy Acts for fiscal year 1998-99.

Project Objectives and Scope

The project's objectives are to:

- Update and augment the profile developed in 1995 on the government's costs relative to the activities involved in responding to information and privacy requests;
- Obtain the views of ATIP Coordinators and other key stakeholders on opportunities that would improve the government's performance in the administration of these programs;

- Examine the fee schedule and assess its adequacy; and,
- Review the approach used to prescribe fees and identify alternatives which would make it easier to maintain the fee schedule.

All departments and agencies covered by these two pieces of legislation were directly surveyed to confirm the costs reported and to obtain details on the costs incurred. To the extent possible, cost estimates for this study will include court costs and those of central agencies, including those of the Treasury Board Secretariat (TBS), the Privy Council Office and the Department of Justice.

Approach

Because of TBS's interest to involve all departments and agencies, a survey was conducted to obtain information needed to develop cost projections and to provide the entire ATIP community the opportunity to offer suggestions. The survey tool used in the 1995 study was used as the basis for the current survey. Changes were made to reflect specific interests of the TBS and representatives of the Privy Council Office. The draft survey guide was provided to both the Offices of the Information (OIC) and Privacy (OPC) Commissioners. The OPC extended us the opportunity to discuss the study and survey tool but made no suggestions on the design to the survey tool. The OIC did not meet with us and did not provide any feedback on the survey tool.

The survey tool was sent by e-mail or facsimile to 135 departments and agencies. A separate survey tool, designed for Legal Service Units (LSUs), was delivered to 57 LSUs. Prior to sending out the LSU survey tool, ATIP units were asked if they routinely consulted their respective LSUs. LSU surveys were sent only to those organizations for which such consultations occurred. Cost projections were made based on the 107 departments and agencies covered by the two Acts for fiscal 1998-99. The remaining 28 agencies only came under the Acts or took on full responsibility for ATIP requests during 1999-2000. These agencies are not included in our cost projections but their comments were solicited on the other aspects of our survey. A list of respondents to our survey can be found in Appendix D.

2. Furthering Our Understanding of Access to Information Requests

As shown noted in Appendix C, a 46% increase in the number of requests was observed over the last five years. Associated costs increased in parallel by 41%. However, shifts in cost patterns were observed. On average, search costs have decreased significantly – about 30%. These savings were offset by increasing costs in administrative and other activities (64%) directly associated with the handling of individual requests and significant increases in the costs of responding to complaints (104%). A significant growth (316%) in central agency costs was noted as a result of capturing more of the factors associated with government-wide support functions and an increase in resources allocated to them.

Analysis of Direct Time¹ Spent Responding to Access to Information Requests

The patterns of costs are consistent with the comments received from the ATIP Community and shows that overall costs have increased significantly. On a unit basis, overall costs are stable or declining slightly. In analyzing the time spent per request for 1998-99, it was noted that it took about 38 hours to respond to an individual request, including the time to resolve related complaints (see Table 1 below). This is similar to the 40 hours estimated for 1993-94. However, search time is about half of what it was in 1993-94. Conversely, the costs associated with direct administrative time and complaints resolution have risen significantly. Preparation and review time appears to be relatively stable.

Table 1:	1998-99		1993-94		% Change
	Hours	%	Hours	%	
<i>Average Handling Time</i>					
Search	3.77	10	7.86	20	(52)
Preparation	5.53	15	5.31	13	4
Review	17.94	48	18.18	45	(1)
Administration & Other	7.11	19	6.37	16	12
<i>Total Average Handling Time</i>	34.35	91	37.72	94	(9)
Complaints	3.27	9	2.35	6	40
<i>Total Average Direct Time</i>	37.62	100	40.07	100	(6)

ATIP Coordinators were asked to describe current trends as experienced over the last three years. Respondents reported that trends were increasing across the board, including the complexity of requests, the cost to complete a request, response time and the number of complaints.

¹ Direct time pertains to the time spent by the ATIP Unit and the OPI directly handling requests and related complaints.

Overall costs are rising. Cost increases appear to be related to the increased volume of requests. The average unit cost of handling an individual request, in comparison with 1993-94, appears to be declining slightly. The increased frequency with which requests involve senior management participation may have contributed to the perception of growing costs and complexity. As a result, management has become more aware of the impact made of requests on resources and on the ability to meet operational program commitments and requirements. For additional discussion on the issue of competing priorities, see page 14, section 5 on the *Challenges to Maintain the Quality of Access to Information Program Services*.

In a focus group session attended by seven departments, it was suggested that the 7% annual rate of growth in completed requests was attributed to an increasing sophistication of applicants, i.e. they are more knowledgeable of their rights and more at ease with exercising them. Included is a willingness to complain when delays are experienced or expected information is missing or not provided.

The reported decrease in search time was a surprise to the focus group. The opposite was expected given the group's perception regarding the general state of records management practices and the growth in different formats used to hold government information. Electronic documentation and e-mail messages require considerable effort to sift through and to eliminate duplicate records. This was seen as contributing to search time. For some organizations, complexity and unit costs could indeed be rising but overall search time appears to be decreasing. There are a number of possible reasons for the observed reduction in search time in comparison to the 1993-94 base year:

- The previous study was undertaken in the wake of Program Review and the reorganization of many government departments. The relative stability of government departments and agencies since then has likely had a positive impact on search time.
- Respondents indicated in their suggestions made in Part I of the Survey that greater use of technology was being made and that several major departments had recently taken steps to streamline their processes.
- Citizenship and Immigration Canada, which makes up 19% of the total volume of completed requests, indicated that despite trends of increasing complexity costs were stable or declining.
- Comparative analysis of the 1993-94 estimate with the 1998-99 estimate suggests that for those organizations with relatively few Access requests, the handling costs are about half that of the other organizations. A review of comments made by smaller organizations supports this analysis. In general, smaller organizations can more readily find the information required, have fewer levels of approval and receive fewer requests requiring detailed review.

- The increasing volume, in itself, was perceived by the focus group as having a positive impact on search time in that “the OPIs [office of primary interest] know the drill. The actual records-retrieval process is not time-consuming. The bulk of the time taken by OPIs is spent on reviewing files for exemptions, discussing the sensitivity of information and debating what should be exempted and what is sensitive.” The handling of access requests appears to have become a routine service for some departments and agencies.

While the overall cost to handle an individual request appears to be stable, it has been noted that more time is spent helping to clarify and facilitate a response (12% increase in direct administrative time) and resolving complaints (40% increase). On the other hand, a 52% decrease has been observed in search time.

Analysis of Requests and Sources

Respondents indicated that the increasing sophistication of applicants and greater interest in government operations and issues of the day are contributing to the overall demand. As the number of requests increase, so do the number of complaints. However, the frequency of complaints appears to be rising more rapidly, which again is consistent with the perception that applicants are more knowledgeable of their rights and more willing to exercise their right to complain. In 1993-94, complaint resolution amounted to 6% of the time associated with requests. For 1998-99, complaint resolution is estimated to take up 9% of direct time. While the comments from respondents indicated that complaints occur for a variety of reasons, slow response times appears to be the most frequent reason.

Table 2 provides an overview of who makes requests and the shifts in demand from 1993-94. Two groups dominate the demand for requests – business (35%) and the public (36%). Public applicants appear to be many and widespread and generally tend to make one request. Business interests, who include professional applicants, are composed of a small number of applicants who tend to make multiple requests. It is estimated that 43% of the costs to provide Access to Information services is attributed to meeting the needs of this group. This higher than proportionate percentage of costs could be reflective of a higher level of complexity related to requests from this source which has a greater tendency to make broad or omnibus types of requests. The costs associated with the public are proportionate to demand at 36%. The next two groups are media at 12% of requests and Members of Parliament at 9.5% of requests. The costs associated with media are estimated at 7% and, Members of Parliament, 8%. Less than proportionate costs could indicate more precise and/or specific requests.

Table 2:

	1998-99		1993-94 ¹		% Change
	Number	%	Number	%	
<i>Source</i>					
Media	1,730	12	1,048	10.7	65
Academia	360	2.5	264	2.7	36
Business	5,000	35	3,907	39.9	28
Members of Parliament ²	1,365	9.5	-	N/A	-
Public	5,150	36	3,809	38.9	71 ³
Organizations/Other	735	5	764	7.8	(3.8)
Totals	14,340	100	9,792	100	46

Note 1: Percentages are based on analysis of requests received in 1993/94 which have been applied to total requests completed.

Note 2: Current reporting requirements do not require Members of Parliament to be identified as a source. As part of our survey, we asked the ATIP community to separate out requests from Parliamentarians. For example, the Province of Alberta identifies elected officials as a source. As of March 31, 1999, 23% of all general information requests received have come from elected officials, since the introduction of the Alberta Freedom of Information and Protection of Privacy Act in 1995.

Note 3: Requests from Members of Parliament were assumed to be included with requests from the public in 1993/94.

Respondents were asked to comment on alternative means of access. The response rate to this question was low making interpretation difficult. Respondents indicated that opportunities exist to make information more readily available to the public which could reduce the need for Access requests. They also indicated that some applicants made significant use of Access requests to obtain information already provided by the Courts through the normal conduct of legal proceedings.

3. Furthering Our Understanding of Privacy Requests

Overall costs for the Privacy Program appears to be stable which is consistent with the overall assessment by respondents. An analysis of costs indicates that handling costs have dropped by 16%. Shifts in the costs have been detected – search costs have risen 19%, while review costs have dropped 25%. The costs of resolving complaints have risen 30%. Indirect costs to support ATIP Units have risen significantly (42%) over the last five years, offsetting the reduction in handling costs.

Analysis of Direct Time Spent Responding to Privacy Requests

Respondents indicated that the average time to respond to a Privacy request had dropped by 9%. At the same time, the time to resolve complaints had risen by 40%. As a result, an overall reduction in direct time of 6% had been observed (see Table 3 below).

The reasons for shifts in search and review time are not apparent from the survey responses or comments by the Focus Group, with the exception of complaints. Respondents indicated an increasing awareness of their rights under the Privacy Act in this regard as contributing to the rise in frequency and cost of complaints.

Table 3:	1998-99		1993-94		% Change
	Hours	%	Hours	%	
Average Handling Time					
Search	1.10	12	0.87	9	26
Preparation	1.04	12	0.98	11	6
Review	4.12	47	5.17	55	(20)
Administration & Other	1.73	20	1.77	19	(2)
Total Average Handling Time	7.99	91	8.79	94	(9)
Complaints	0.77	9	0.55	6	40
Total Average Direct Time	8.76	100	9.34	100	(6)

Analysis of Requests and Sources

Requests come from clients, the public in general, their agents/lawyers acting on their behalf and employees. The vast majority of applicants make only one request (93%). Less than 4% of applicants make 7 or more requests. Associated costs with meeting the needs of this latter group are about 9%. In about 60% of the time, information requested under the Privacy Act is accessible and/or limited review is required. This contrasts with information requests made under Access to Information where only 28% of information requested is readily available and/or a limited review is required.

Similar to Access to Information, the response rate to the question on alternative means of access was low making interpretation difficult. Respondents did indicate that opportunities appear to exist to make information more readily available to the public which could reduce the need for Access requests. They also indicated that some applicants made significant use of Privacy requests to obtain information already provided by the Courts through the normal conduct of legal proceedings.

4. Suggestions from the ATIP Community

We solicited the views of ATIP Coordinators on opportunities that would improve the government's performance in the administration of these programs. Appendix B summarizes the responses received for each open-ended question posed in our survey. For each question we have provided a high-level summary of the comments received. Observations pertain to both Access to Information and Privacy unless otherwise indicated.

How can the approval process be streamlined to reduce costs?

Respondents indicated that the greatest opportunities for streamlining the approval process involves increased delegation of authority to Coordinators and a clear understanding of roles and responsibilities in the handling of requests. This includes clarifying the role of the Minister's Office, Legal Services and Public Affairs. The Treasury Board Secretariat could help develop a standard template for ministerial approvals. Other suggestions included:

- Offering informal processes to access information routinely requested.
- Communicating directly with the OPI to clarify requirements and determine whether information can be released informally.
- Expediting routine and straightforward requests.
- Training of staff at the initial stage of the process to ensure understanding of the requirements under the Act and how to apply exemptions.
- Educating senior management on the requirements of the Act and the role of ATIP Coordinators.

The most frequent response from respondents was that no additional streamlining was possible for their organization. Several indicated that they had recently reexamined and redesigned their approach for processing requests.

How can information management practices be improved to reduce costs?

Many respondents identified records management as an area for improvement. Suggestions included:

- Providing concurrent or complementary training within the organization on good records management practices and the requirements of the Acts;
- Making information more readily available to the public via the Internet and the organization's library and reading rooms; and,
- Improvements in and better use of technology and use of electronic documents and electronic management systems, including classification of documents, as they are created.

How is your department using advanced technologies to facilitate access?

Examples provided on how technology was being used to facilitate access included the provision of services via the Internet, the introduction of electronic document management systems and greater use of electronic mail. Several respondents referred to the linkage of ATIP systems and operational databases to facilitate the workflow. Use of and recent upgrades to ATIP tracking system software was seen as having a positive impact on facilitating access.

What improvements should be made to the policies and regulations to reduce costs?

The majority of respondents made suggestions to increase, amend or eliminate fees. These comments relate to the Access to Information Act. Suggestions included:

- Creating special fees for professional applicants;
- Introducing provisions or the authority to deter or reject duplicate, repeated, voluminous, frivolous and vexatious requests and frivolous complaints;
- Eliminating the application fee given the cost to collect the fee;
- Increasing fees for search and preparation time; and,
- Improving and updating the policy pertaining to the Management of Government Information Holdings and encouraging greater compliance with it.

The last two suggestions were seen to have a complementary and direct benefit on the administrative costs to support access provisions of the Acts.

Do you have other comments?

Under this question, concerns were raised regarding the appropriateness of the cost recovery provisions of the Access to Information Act for crown agencies which have a statutory obligation to be financially self-sufficient. Specifically, information requested, while consistent with the legislation, could undermine the organization's ability to achieve its financial objectives consistent with the commercial nature of the enterprise. The Act was seen as making it difficult for an organization to protect commercially sensitive and competitive information.

A number of suggestions were made under the topic of tools and resources. It was suggested that the TBS could provide an inventory of well-trained employees for assignment on short notice. This would be helpful in dealing with the often short-term peaks in demand. TBS could also sponsor a forum where ATIP Coordinators could meet and discuss ideas, experiences, and important issues. More Treasury Board Secretariat sponsored training; education/awareness programs and assistance; and the provision of resources with hands-on experience in the interpretation of the Act were also suggested.

5. Challenges to Maintain the Quality of Access to Information Program Services

The challenges to departments and agencies within the ATIP community relate to the balancing of competing priorities and securing the resources needed to support timely responses.

Balancing Competing Priorities

The overview of Dr. Alasdair Roberts, Queen's University, 1998 study on "Assessing Canada's FOI (Freedom of Information) Laws", raises the issue of competing priorities, by stating:

"The study will recognize that the FOI objectives often conflict with other important policy goals, such as the protection of personal privacy, and the maintenance of policymaking capacity and law enforcement capacity within governments."

John Reid, the Information Commissioner of Canada, in his remarks to ATIP Coordinators on November 17, 1998, also acknowledges the challenge faced by a program manager in balancing the achievement of operational priorities with the public's right to know. To quote:

"Perhaps the most disheartening, disappointing aspect of your job is that, being in the trenches (to extend this war metaphor), you cannot easily see what a vitally important role you play keeping our democracy healthy. You are surrounded, all too often, by grumbling about the burden of access. At Health Canada, how often have you heard managers say - "I have no time to search for and review records, my job is to keep babies from dying". And at National Defence, senior officials quite likely tell you why this peace keeping mission or that search and rescue operation takes precedence over processing access requests. You do not hear, perhaps, what I hear from Members of Parliament, Senators and members of the general public – they cherish this right to know which only a handful of other countries have.

It is broadly recognized within the Public Service that it takes time, energy and care to respond to access requests. It is also recognized that it is difficult to anticipate the nature, extent, timing and number of access requests that could be made by applicants. These factors can make it challenging to cope with a request, especially when dealing with an emergency situation, such as a humanitarian aid or peacekeeping mission, as occurred in Kosovo, or in the recall of contaminated food products.

When this occurs, an ATI request can pose a real dilemma for the OPI, as the effort and timeframe required to respond to a request may conflict directly with the effort and urgency of response to the emergency or operational imperative at hand.

Securing the Resources Needed to Support Timely Response

Considerable discussion of the focus group related to practical problems of resourcing what is in essence an “ad hoc” information and research service. The resourcing issue confronts both the ATIP community, as a whole, and OPIs.

For the ATIP Community there are two dimensions – budgeting and staffing. While the overall growth, based on completed requests, is about 7%, the growth in requests is not spread evenly across government departments and agencies and the rate of growth for a given department and agency can be difficult to predict. For example, three major departments stated that their rates of growth for the last year were respectively, 15%, 45% and 100%. Even if an ATIP Unit was able to predict demand, it is difficult to obtain the resources needed to support delivery of the program when faced with such growth in demand. Requests for additional resources must compete with resource requirements of a department’s or agency’s programs, operations and other corporate services. Under certain circumstances, special consideration or access to supplementary funding should be provided in order to ensure that ATIP Units have sufficient resources to facilitate the timely response to requests.

Even when operating budgets for ATIP Units are adequate, several ATIP Coordinators indicated that there are not enough skilled ATIP Officers available to keep up with the growing demand. Problems have been experienced recruiting and retaining staff needed by ATIP Units. ATIP Coordinators stated that the private sector was not well positioned to help as there are few knowledgeable consultants available. Suggestions presented above included the creation of a talent pool within the Treasury Board Secretariat that could be assigned to departments to respond to short-term peaks in requests and help fill vacancies as they arise.

From an OPI or operational program manager’s perspective, where large volumes of access requests are routinely received, the opportunity exists to identify and justify resource requirements as part of the budgeting process, and/or introduce new information services, or provide access on an informal basis. For other organizations, requests tend to be issue driven and sporadic making it difficult to anticipate and obtain the resources required. Limited experience and infrequent requests make it difficult to estimate what is required to respond to a request; secure the resources needed to do the work; or, put in place the processes that would enable the organization to respond to the request efficiently.

This is particularly true if the request is broad and/or inherently complex, such as a request for “all records/documents (by whatever name) concerning [a certain subject area] from 1997 to 1999 inclusive.” There may be limited opportunity to delegate work even if resources were available as knowledgeable officers need to review the documentation to ensure the accuracy, completeness and the appropriateness of the information to be disclosed. When this occurs, a program manager could be faced with the dilemma of having to satisfy both the operational imperatives at hand and the public’s right to know in a timely fashion. Within the context of a lean public service and a 46%

increase in completed requests over the last five years, the pressures faced by OPIs have increased significantly.

It is within this context that the ATIP Units and OPIs are seeking greater flexibility, when responding to requests.

6. The Utility of the Current Fee Schedule

In 1998-99, the Crown collected \$290,000 in fees or about \$20 per request. This includes the \$5 application fee for an access request and \$15 for the recovery of eligible search and preparation time. This represents a recovery rate of about 8% of the associated costs and 1.4% of our estimate of total handling costs.²

The cost recovery regime is complex and cost factors used are out-dated, as described in detail in the CAC Report entitled, “Review of the Costs Associated with the Administration of the Access to Information and Privacy Legislation – October, 1995.” The cost recovery regime applies different rules to the various activities associated with responding to a request. Search and preparation time is eligible for recovery but only after 5 hours. However, time spent in the direct administration of a request and review time is not recoverable.

Fee estimates determined by the department or agency are subject to appeal by the applicant, at no cost, by way of a complaint to the Information Commissioner. As there are no costs or other consequences to an applicant who complains, it is to the applicant’s advantage to complain. The determination of fees is not precise. The classification of activities is subject to interpretation. The ability to estimate what will be required and how long it will take to respond to a request, especially for a complex or broad one, is difficult to do with precision. These conditions make the current approach to charging fees adversarial and frustrating.

While not directly assessed by our study, estimating and finalizing the fee to be paid likely costs the Crown more in non-recoverable administrative time and in the resolution of complaints, than it recovers (in 1998-99, the total amount recovered was \$290,000). Given a recovery rate of 8% and taking into account the time spent to administer the fee, the current fee schedule is inefficient and uneconomical.

Our 1995 study made a number of suggestions to update the fee schedule and improve cost recovery. At that time, we raised the question regarding the cost recovery objectives as it relates to the intention of the Act and how fees impact access. The Australian Law Reform Commission (ALRC), in its 1995 review of Australia’s federal legislation, had similar observations as they relate to the efficiency and performance of the Australian cost recovery regime. These views are consistent with the views expressed by ATIP Coordinators, as part of the current study and as expressed in our 1995 study. The ALRC’s comments are presented below.

² See Appendix C, “An Estimate of Overall Costs”, page C-4, *Analysis of Eligible Costs and Recoveries* for additional details.

"The costs regime should not be inconsistent with the objects of the Act. It is counterproductive for the Act to encourage involvement in government but effectively disqualify citizens from participating by imposing prohibitive charges. The cost to agencies of administering the Act must be viewed in the context of the legislation's role in furthering democratic accountability.

- Any examination of the issue [of cost] should go beyond short-term expediency and include consideration of the crucial long-term issues concerning the nature of a true liberal democracy.
- Too much emphasis has been placed upon economic factors (such as cost recovery) at the expense of admittedly unquantifiable social (and political) benefits derived from the right of access to documents conferred by the FOI Act.

When assessing the cost of providing information under the Act, it is important to remember the benefits that flow from the openness fostered by the Act, many of which are intangible and unquantifiable.

- \$20 million is a bargain for such an essential tool of public accountability. The law pays for itself in more professional, ethical and careful behaviour on the part of public officials who must now conduct public business in the open.

A strict application of the user-pays principle would almost certainly guarantee that the Act would fail in its objectives. Yet it can be argued that totally free access may place an unreasonable financial and administrative burden on agencies. In the Review's view, applicants should make some contribution to the cost of providing government-held information but that contribution should not be so high that it deters people from seeking information. The fees and charges regime should reflect the fact that the FOI Act is primarily about improving government accountability and the public's participation in decision-making processes, not about generating revenue or ensuring cost recovery.

The FOI charging regime was originally intended to be a means of seeking a contribution from users of the Act to the cost of administering it. A move towards a more user-pays approach occurred in 1986 with the introduction of an application fee and a separate charge for decision making time. This has not, however, led to anything close to full cost recovery. For example in 1994-95 the cost of providing information under FOI was estimated by agencies to be \$10,383,956. Only 3.7% of this amount was recovered by way of fees and charges.

The current FOI fees and charges regime is the subject of considerable criticism by both applicants and agencies. Applicants complain that costs are high and are not related to whether they receive any information. They pay even if all the documents they request are withheld on the basis that they are exempt. Fees and charges can, therefore, be a considerable deterrent.

- Fees and charges are imposed as a crude rationing device to inhibit demand, and hence to reduce the level of publicly funded resources, which must be devoted to administration of the FOI Act.

It appears that some agencies abuse the estimate system, making exaggerated estimates to deter applicants from proceeding with requests. In addition, some agencies give the waiver provisions an overly technical interpretation. Some agencies consider the current regime to be so complicated, time consuming and expensive to administer that they do not bother imposing charges for providing access to documents under the FOI Act."

7. Alternative Approaches

In discussion with the focus group on alternatives, it was acknowledged that the fee schedule needed to be revised. The reason was not out of concern for cost recovery, although concerns for the subsidy granted by the Act to professional applicants were expressed. The fees generated are insignificant and flow to the Consolidated Revenue Fund. Fees are seen as administratively difficult to charge and collect, but at the same time are believed to be an effective means to regulate demand. We reviewed legislation for other jurisdictions and related studies to identify alternative approaches and means to achieve the two objectives of cost recovery and regulation of demand while still recognizing the importance of preserving the right of access.

Both the Roberts study and the ALRC's review recommended changes to the approach for the charging of fees. Roberts recommended the adoption of the US model, which applies differential fee schedules depending on who the applicant is. Roberts observed that information requests by applicants from the general public dropped off significantly when Ontario increased its fees in 1996. In contrast, requests from businesses did not seem to be affected. Justification for a differential fee schedule could be argued that if the applicant's motive is the pursuit of profit or personal gain, rather than being motivated by public interest per se, then higher fees should be charged.

On the question of differential fee schedules the ALRC argued that it would be complex to administer and would confuse applicants. It would be difficult to determine which categories of request should be singled out for higher charges and, in many cases, to determine the applicant's motive. Use of differential fee schedules overlooks the benefit to society. Consider the relationship between the beekeeper and the fruit farmer. As a fruit farmer, you wouldn't deny your neighbour's bees access to your trees in his commercial pursuit of profit in the making of honey. The professional applicant could be considered in a similar light, as it relates to the dissemination of information. The professional applicant's actions, while contributing to her or his livelihood, further the achievement of openness and accountability of public institutions. In a knowledge-based society the free flow of information can be a competitive advantage.

The ALRC proposed that, instead of the current input activity based approach to fees, outputs should be used to determine fees. If no documents were released, no fee would apply. For example, the number of pages released was suggested as a basis to determine fees owed. This approach would be administratively easier to apply and defend. The Freedom of Information Commissioner would play a role in setting the fee schedule, liaising with the Chief Government Information Officer when determining the scale of charges. The scale should be set on the basis of a realistic assessment of the average number of hours a competent administrator in an agency with efficient record management systems would spend on search and retrieval. The scale could be effected either by way of regulations or a legislative instrument so as to be subject to parliamentary scrutiny. A standard fee scale would provide greater certainty and protect

applicants against agencies with inefficient information management systems. In setting the fee scale, the Freedom of Information Commissioner should have regard to various factors such as what information technology and record management systems an agency could reasonably be expected to be using. It was suggested that the scale should be reviewed annually.

The United Kingdom's draft legislation for Freedom of Information, introduced in the House of Commons on November 18, 1999, included a provision that limits fees to 10% of the reasonable marginal costs. It also contained a provision which would exempt "public authorities from the obligation to disclose the information requested if the cost of doing so exceeds a threshold prescribed by the Secretary of State. It allows the Secretary of State to prescribe different amounts for different authorities. It enables the Secretary of State to make regulations to allow authorities to aggregate the costs of requests for information where two or more requests are made by one person, or by two or more persons acting together." Public authorities would also not be "obliged to comply with vexatious requests and an authority does not have to comply with repeated or substantially similar requests from the same person other than at reasonable intervals."

The Australian *Freedom of Information Act* allows the rejection of repeated requests for information that the applicant has been advised is for sale or for information to which access has previously been refused. Commenting on the merits of provisions allowing an agency to reject a "vexatious" request, the ALRC stated that "[i]n the twelve years of operation of the Act, few requests could properly be classified as vexatious." It observed that while there was a high level of support for such a provision, "vexatiousness" was a vague concept. The concern was expressed that such provisions could be open to abuse by agencies and would likely result in unpredictable implementation.

8. Summary Suggestions

The Access to Information and Privacy Programs are responsive programs provided by the government to its citizens. Governments cannot as readily expand their services on the same basis as a commercial enterprise when faced with increasing demand. The federal *Access to Information Act* does not impose limits on requests nor offer government departments and agencies the means to combine requests or to reject requests to the extent that exists for or is contemplated by other jurisdictions. The current fee schedule is modest in comparison with other jurisdictions and appears to be plagued by similar difficulties in its administration.

What is proposed are a number of suggestions borrowing from the approaches adopted by others. The suggestions relate to both measures that would simplify the administration of fees and would enable departments and agencies to better balance competing priorities. We are also suggesting that direct discussions occur with representatives of the various client groups to obtain their views and feedback on proposals for change. This section concludes with a general comment on fees for personal information.

- **Retain the Application Fee** – Application fees are easy to administer and are not subject to complaint. Recognizing that the current charging regime is inefficient and the pursuit of cost recovery could undermine access, application fees should be retained but increased, taking into consideration the considerable cost incurred but rarely recovered in responding to a request.

The Australian ALRC suggested that the base fee should be set at a level that reflects a reasonable contribution by the client for the service provided but not so high as to deter people from using the Act. In Australia, the application fee is \$30 which the ALRC did not consider as being an unreasonable deterrent. The ALRC suggested that, if no documents are released, then no fee should be applied. This position does not recognize the value-added derived from the knowledge there are no records available or the records requested are being withheld. Further, the act of refunding a fee would result in an additional administrative cost to the Crown. Accordingly, the fee should not be refundable.

- **Link the Application Fee to a Defined Level of Service** – The United Kingdom draft legislation contained a proposal that 10% of reasonable marginal costs would be a ceiling on costs to be recovered. We have estimated that in 1998/99 the Crown recovered about 8% of the costs associated with search and preparation time. This rose to 11% when the application fee is included. By linking the application fee to a recovery rate for reasonable marginal costs, the government would be able to avoid discussion on the nature of an activity and its classification and when and what costs should be waived. For example, based on our analysis of the costs associated with an average request and a 10% recovery rate, the

application fee would be \$30³. This represents about 10 hours of search and preparation time or \$300 in reasonable marginal costs. It takes into consideration the incremental costs of direct administration in processing an application.

- **Simplify the Basis for Estimating Fees above the Basic Level of Service Purchased by the Application Fee** – Fee estimates are difficult to do with precision and to predict. Large fee estimates are often subject to complaint.

A fee scale could be adopted, similar in approach to that suggested by the ALRC, which set fees and recovered costs based on the number of pages resulting from the search. This approach has merit in that the number of pages is readily subject to measurement. However, the number of pages more closely relates to review time which is generally treated as an ineligible cost. This approach is problematic as a basis to estimate a fee as it is often difficult to predict the number of pages likely to result from a search. As an alternative to the number of pages disclosed, hours of search time could be used.

By using a scale with ranges instead of a rate factor, such as \$10 per hour, applicants are provided with greater certainty regarding fees. Accordingly, this approach avoids disputes related to the precision and composition of fee estimates. Such an approach would also serve to simplify the investigation of complaints. For example, if the search is estimated to be 5 hours or more **and** total eligible costs are estimated to be greater than \$300, the fee would be set by a fee schedule. Working again with our analysis of costs, the following scale could be considered:

5 to 10 hours - \$75
11 to 20 hours - \$150
21 to 30 hours - \$225
Etc.

To demonstrate the use of the scale, consider the following example. If the estimated search time was 15 hours, the required fee would be \$150. The initial application fee of \$30 could be applied as a credit and the applicant would be required to pay an additional \$120 before the request would be completed.

As general guidance, the ALRC suggested that a fee schedule should be set based on a realistic assessment of the average number of hours a competent administrator in an agency with efficient record management systems would spend on search and retrieval. The scale should be effected either by way of regulations or a legislative instrument so as to be subject to parliamentary scrutiny. In setting the fee scale, consideration should be made for various factors such as what information technology and record management systems an agency

³ The ATI Act currently limits the application fee to a maximum of \$25.

could reasonably be expected to be using, direct administration time needed to clarify the request and facilitate a response, and the overall percentage of costs clients should be expected to cover. As a means to protect applicants against agencies with inefficient information management systems, discounted fee schedules could be applied if a department's or agency's records management practices and systems were assessed as being inefficient or outdated. This assessment could be made by the National Archivist in response to concerns raised by the Office of the Information Commissioner.

- **Update the Fee Schedule annually** – Annual update avoids dramatic price increases. If search time was selected as the basis for the fee schedule, its update could be indexed or linked to the average annual increase in salary costs.
- **Introduce Cost Thresholds over which a department or agency would not be obligated to respond to a request** – While public servants are expected and required to respond to a variety of demands, provisions should exist to allow an organization not to respond to requests with significant resource implications. The intent here is not to preclude a request but rather to encourage greater precision in the request and to help applicants to appreciate the impact their requests can have on operations.

For example, consider a cost threshold of \$30,000. Based on our cost analysis, this represents about 900 hours of effort. The direct impact on the OPI is estimated to be about 300 hours or 8 weeks of work. Above this threshold, applicants would be asked to narrow their requests by being more specific on the records or information required and/or on the scope of or the timeframe for the records search. Consistent with the fee schedule referred to above, estimated search time could be used to determine when the cost threshold had been exceeded. A threshold of \$30,000 represents 100 hours of search time.

- **Introduce Other Measures** – Changes could be made to the Act that would enable departments and agencies to better balance competing priorities and reduce duplication of effort that can occur. These include harmonization of the right of access provided by both the Access to Information and Privacy Acts with other Acts that also define and provide parallel means of access, introduction of provisions to better address voluminous and repeated requests and introduction of measures to aggregate requests.

Fees for Personal Information

The Privacy Act currently does not have fees. The introduction of fees is not suggested as it is in the Government's interests to ensure that the records it keeps are accurate and current. The ALRC on the subject of fees stated:

In most cases an individual has no choice as to whether or how the government collects information about him or her, or how that information is stored. Access enables the applicant to protect his or her privacy and contributes to the accuracy of government records thereby enhancing accountability. For these reasons, access to an applicant's personal information should be free. The majority of submissions, particularly those from individuals and community groups, support this proposal: some because they consider that fees and charges are inconsistent with the underlying philosophy of FOI; others because it is already common practice in some agencies not to charge for access to personal information. In contrast, a number of agencies favour the imposition of a nominal fee to deter frivolous applications.

Appendix A – Survey Questions Posed to the ATIP Community

Structure of the Survey

The survey was composed of four parts:

- Part I Suggestions to Reduce Cost while Respecting the Spirit of the Acts
- Part II Estimate of 1998-99 Costs
- Part III Furthering Our Understanding of ATI Requests
- Part IV Furthering Our Understanding of Privacy Requests

Part I - Suggestions to Reduce Costs while Respecting the Spirit of the Acts

A series of opening ended questions were asked. Specifically:

- How can the approval process be streamlined to reduce costs?
- How can information management practices be improved to reduce costs?
- How is your department using advanced technologies to facilitate access?
- What type of improvements should be made to the policies and regulations to reduce costs?
- Do you have other comments?

PART II – Estimate of 1998-99 Costs

Costs of Operating the ATIP Unit

- What were the total costs incurred in 1998-99 by your department to support the operation of the ATIP unit? Respondents were asked to classify costs incurred and to allocate costs between ATI and Privacy.
- How many Full-Time-Equivalents (FTEs) were utilized by the ATIP Unit to support the administration of ATIP legislation for fiscal year 1998-99? Respondents were asked to allocate FTEs between ATI and Privacy.
- Respondents were asked to assign a *percentage* of the O&M costs (salaries & other) to the following activities:
 - Processing costs of ATIP requests
 - Handling of Complaints
 - General Management and Administration

- Training and Orientation of Staff outside of Unit
- Orientation of and liaison with records management (MGIH) personnel
- Preparation of annual reports
- Other costs incurred.

Estimates of Costs Incurred by the Office of Primary Interest (OPI) (i.e. the office that holds the information requested)

- Respondents were asked to estimate the time spent on behalf of their organization to respond to an average request in hours of effort. Estimates were requested of the time spent by the OPI, the ATIP Unit and others. Separate estimates were requested for both ATI and Privacy requests.

Nature of the Activities of the ATIP Unit and the OPI

- Respondents were asked to assign a *percentage* of time spent, by the ATIP Unit and by the OPI, for the following activities:
 - Searching for the information
 - Preparing the information
 - Reviewing the information for exemptions & exclusions
 - Administration
 - Other

Separate estimates were requested for both ATI and Privacy requests.

Information Systems

- Respondents were asked about the systems and practices used to record and track ATIP requests and associated costs.

Part III - Furthering Our Understanding of ATI Requests and Part IV - Furthering Our Understanding of Privacy Requests

Similar questions were asked for each program to help appreciate current trends, the source of requests and complaints, the related reasons, cost implications, the frequency of requests by requester, complexity of requests and the existence of or potential for alternative means of access.

Specifically, respondents were asked to:

1. Comment on and identify any analysis or studies their units had conducted on the nature of requests received.

2. Describe and explain the reasons for the current trends over the last three years, as it relates to the complexity of requests, number of requests, cost to complete and response times.
3. Identify the sources of requests and to provide information of the reasons for requests by source. Sources were suggested for ATI requests and included the media, academia, business, Members of Parliament, the public and others. No suggestions were made for Privacy requests.
4. Categorize requesters by the frequency of requests made.
5. Identify the source of complaints and the reasons why they occurred.
6. Assess the percentage of all costs associated with the processing of requests and the handling of complaints for each source.
7. Categorize the relative complexity of requests in comparison to a series of statements, as follows:
 - Information requested is readily accessible; little to no review is required.
 - Information requested requires time/effort/consultation with others to retrieve or prepare; little review is required.
 - Information requested requires time/effort/consultation with others to retrieve or prepare and detailed review is required. Consultation with Legal Services is not required.
 - Information requested requires time/effort/consultation with others to retrieve or prepare and detailed review is required. Consultation with Legal Services is required.
8. Identify the extent to which alternative means of access exist or could be established, based on the following scenarios:
 - Information requested is already made available to the public.
 - Information requested is not readily available to the public, but an opportunity exists to do so.
 - Alternative access is provided by another Act of Legislation. Respondents were asked to name the Act(s) of Legislation, if applicable.
 - Alternative access is provided by the Courts through the normal conduct of legal proceedings.
 - Alternative access is provided by other means. Please specify.
 - *For ATI requests*, a motion for the production of papers relating to a question raised by a Member of Parliament has also been received.

Appendix B – Survey Responses by the ATIP Community

Introduction

This appendix summarizes the responses as received from the ATIP Community for Parts I, III and IV of the survey. Response rates are provided to enable the reader to see the frequency of response and gauge the interest for particular questions.

Responses to Part II of the survey were analyzed to develop cost estimates for the Access to Information and Privacy Programs. The results of that analysis can be found in Appendix C.

Survey Response Rates

Survey Response Rate		
	Organizations	Response Rate
Total population (organizations receiving the survey)	135	--
Total responses for Part 2 of the survey	65	49%
Total responses for Part 1, Part 3 and Part 4 of the survey	81	60%

Results for Part 1 and 3 of Survey		
Access	Organizations	Total Requests Completed in 1998-99
Respondents listed in TBS database as at March 31, 1999	58	12,004
Respondents not listed in TBS database	23	N/A
Total Responses	81	12,004
Organizations in the TBS database with data	86	14,340
Organizations in the TBS database without data	17	N/A
Organizations listed in TBS database	103	14,340
Percentage of Survey Coverage (12,004 / 14,340)		84%

Results for Part 1 and 4 of Survey		
Privacy	Organizations	Total Requests Completed in 1998-99
Respondents listed in TBS database as at March 31, 1999	61	34,618
Respondents not listed in TBS database	20	N/A
Total Responses	81	34,618
Organizations in the TBS database with data	57	36,313
Organizations in the TBS database without data	52	N/A
Organizations listed in TBS database	109	36,313
Percentage of Survey Coverage (34,618 / 36,313)		96%

Part I – Summary of Comments by ATIP Coordinators relative to the Open-ended Questions on How to Reduce Costs while Respecting the Spirit of the Acts

Question 1: How can the approval process be streamlined to reduce costs?	
Response rate of total organizations who responded: 52%	
Response rate of total population: 32%	
Response & Frequency ¹	
<u>Greater Delegation of Authority / Changes in Roles & Responsibilities</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegate all or majority of powers/duties to the Departmental ATIP Coordinator (5) ➤ Communications or legal must be kept entirely separate ➤ Usually only 2 people in approval process, rarely requires the Chairman's approval ➤ Routine decisions handled by ATIP officer, while new types of requests or those with potential for impact are lifted to higher levels ➤ delegation downwards for some sections of the Act ➤ clarify who has authority under which section (2) ➤ ATIP Coordinators should have authority to process and authorize release of information and prepare communication materials ➤ Too many levels in the process ➤ Small agency - Approval process resides with ATIP Coordinator in consultation with departmental manager. Specific portions of Act delegated to President/CEO for final sign-off prior to disclosure ➤ Need to educate senior management to be more aware of ATIP requirements and to appreciate the role of ATIP Coordinators. Treasury Board can visit departments to support this process by visiting departments and highlighting the challenges faced by Coordinators to senior management. 	15
<u>No Additional Streamlining Possible</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Streamlining would affect timeliness rather than cost ➤ Costs are not very high (3) ➤ Not an issue with small institutions (5) ➤ Already streamlined (6) ➤ No delays for small organizations 	16
<u>Process Improvements</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Increase ATIP exemption authority or reduce number of exemptions requiring review/approval. ➤ Reduce number of release packages identified as requiring media lines and review by Minister's Office ➤ Train staff at the initial process stage and ensure that exemptions are consistent and reflect policies and practices. Ensure all documentation is released together especially for sensitive requests to avoid re-requests. ➤ Periodically review ATI approval process, with senior management, to refine and implement any new procedures with a view to simplify the process ➤ Reviewed and streamlined procedures by removing steps and trying for concurrence with other processes such as those involved in the production of memos. 	5
<u>Informal Process</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ More informal requests should be encouraged ➤ Requester should communicate directly with OPI for clarification and determine if information can be released informally 	2

¹ The number in the right hand column indicates the number of respondents that had comments grouped under the opposite heading. Numbers in brackets indicate the number of respondents who made essentially the same comment or suggestion.

Tools <ul style="list-style-type: none"> ➤ Use of electronic system for all records would give quick/easy access to ATIP Coordinator except for protected/confidential/sensitive records that are mainly handled without further consultation. ➤ Establish more strict regulations that permit some departments to reject abusive demands. 	2
---	---

Question 2: How can information management practices be improved to reduce costs?	
Response rate of total organizations who responded: 50% Response rate of total population: 30%	
Response & Frequency ¹	
Better Records Management <ul style="list-style-type: none"> ➤ Establish centralized filing systems and assign appropriate resources for maintenance ➤ Too much time spent - Need system where creator can file info easily - Documents lack proper identifiers to permit quick retrieval ➤ All documents appropriately filed ➤ Modernize file processing functions (scanning, imaging, electronic releases, electronic cost recovery) ➤ Record keeping rules for entire organization ➤ Central registry filing system allows for quick retrieval of records. Work on keeping correspondence and other docs from bypassing central system as time is wasted tracking ➤ Improve information search process - Records spread among too many people - Too many transitory records kept ➤ ongoing refining of system ➤ Make better use of central registry and transitory records. Regular reviews of the Disposition Authorities and actual removal of disposable records would assist in bringing the focus of the central registry on corporate memory records ➤ Simplify record keeping - Improve information management - Avoid duplicate records, record classification, well regulated archiving/filing system, good record retention/ destruction practices ➤ vigorous communication of dept info mgmt policies and procedures 	11
Accessibility of Information <ul style="list-style-type: none"> ➤ Maximum information for the public via the Internet (2) ➤ More information should be available in library ➤ Informal access for prompt response to client ➤ Information deemed 'public' should be accessible on-line or through departmental libraries ➤ public examination room and provide material for public viewing to reduce the requests 	5
Training Improvements <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ensure staff has knowledge of MGIH, classification system, retention/disposal schedules, and departmental operations ➤ Training and auditing of information management system ➤ Well-trained conscientious staff ➤ Knowledge of info mgmt practices to improve process and reduce cost ➤ Provide training on records management practices and new ATIP tracking system ➤ Info mgmt systems require experienced, well-trained people to assist with ATIP search and retrieval activities. People solutions, not just technical solutions ➤ Better awareness of information management objectives and policies and senior management support would improve practices and reduce costs ➤ Educate departmental officials - i.e. difference between transitory and corporate records; proper 	13

¹ The number in the right hand column indicates the number of respondents that had comments grouped under the opposite heading. Numbers in brackets indicate the number of respondents who made essentially the same comment or suggestion.

retention and disposal periods; standardize electronic filing; on technology and software capabilities	
<u>Process Improvements</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ensure the chain of information mgmt structure is sound and raise awareness of the importance of record keeping procedures and process ➤ Keep staff informed ➤ special effort on backlog ➤ monitoring record flow ➤ develop and adopt form info management system ➤ uniform filing system and records retention schedule which is handled by the informatics section ➤ Program managers to identify records as protection to allow more information through informal channels ➤ Internal policy paper developed examining records and information management, procedures, guidelines and practices 	10
<u>Technology Improvements/Usages</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Fast implementation of any information management system ➤ Improve the CAIR system ➤ New record system ➤ Electronic records to speed delivery, reduce reproduction and distribution costs, avoid backlogs and complaints ➤ Use technology and ensure process and procedures are implemented at its introduction ➤ Use electronic document management and registry system ➤ More ATIP involvement in developing information systems ➤ TB support for improved/standard electronic file management systems and web-based training packages for ATIP ➤ Electronic management system – can capture more e-records and reduce costs associated with paper system, also it can increase time available for info searching ➤ Implemented electronic information management system FOREMOST to reduce time and cost ➤ E-mail notification of TB/Justice updates to ATI/privacy (e.g. Bulletins, court case summaries) 	11
<u>Other</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Costs and requests are so low they have no need to review their management practices ➤ Organize a focus group to probe information management practices ➤ Focused on designing forms, literature, and collections to avoid costly processing. No longer wait for expert review feedback before disclosing informal application results – a form of preemptive disclosure. ➤ Requests are minimal to nil ➤ Costs are minimal. Record processing is minimal and not extensive 	5

Question 3: How is your department using advanced technologies to facilitate access?

Response rate of total organizations who responded: 58%

Response rate of total population: 35%

Response & Frequency ¹

<u>Provision of Services via Internet</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Used Website to eliminate some formal requests ➤ Post information/notices/decisions on the Website (10) ➤ Use Access to Information application on internet to facilitate service ➤ Electronic payments for applications 	15
---	----

¹ The number in the right hand column indicates the number of respondents that had comments grouped under the opposite heading. Numbers in brackets indicate the number of respondents who made essentially the same comment or suggestion.

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Increasing use of website for policy manuals and operational memoranda ➤ Justice website facilitates access to information on departmental activities 	
<u>IT used to Facilitate the Process</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Databases for searches ➤ Conducting pilot electronic file management ➤ Electronic document management system (EDMS) and databases to locate information ➤ generate reports/information from database ➤ Filing of reports electronically ➤ Computer system to archive correspondence/records in database for future access ➤ Reduce reporting requirements ➤ Implement electronic tracking system with imaging and outgoing correspondence. ➤ electronic management system to facilitate retention and access (2) ➤ Introduce electronic document management system to allow documents to be accessed in one repository ➤ Corporate services use DOCS to retrieve and save documents. Piloting records keeping system and EDMS to manage paper and electronic docs. Provide single window of access using 'Departmental Knowledge' initiative. 	12
<u>Types of Systems and Usages</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Collect information on National Library of Canada's Access-AMICUS database providing access to all departments ➤ Phoenix information system at CIDA and ATIPflow ➤ EDM system to manage records ensuring facilitation of records and attachments ➤ Use ATIP system to capture/manipulate data better ➤ Use ATIPflow ➤ Case tracking system ➤ Upgrade ATIP tracking system software ➤ ATIPflow to process information requests and reduce gathering time ➤ Accept access requests by e-mail and fax. 	9
<u>Minimal Usage of Advanced Technologies</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ very little use (4) ➤ No funds to purchase necessary ATIPflow software ➤ Not using electronic information system for fear of missing documents which should be part of a request - Need to work on policies and procedures 	7
<u>Usage of Electronic Mail</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ communication/circulate policies, bulletins, etc. (4) ➤ backups made daily ➤ accept requests, correspond, sometimes disclose records (2) ➤ E-mail communications and file transfers. Accessibility to case file systems to eliminate need to seek assistance of OPIs to print and respond to inquiries. Blanking photocopiers to prepare releases 	8
<u>Other</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Many initiatives are limited by security concerns, compatibility of software or technical limits as to size of information that can be circulated ➤ Response on diskette where possible (2) ➤ All documents are produced electronically ➤ Pilot project to scan documents into electronic format. System would assist in research/retrieval for access requests - Electronic correspondence tracking system – has its limitations. ➤ Uses various custom and off-the-shelf information management systems to facilitate processing, storage and retrieval ➤ No technology improvements for records management needed ➤ Revise legislation to discourage frivolous requests and make commercial users pay their way ➤ Using word-processing technology 	10

Question 4: What type of improvements should be made to the policies and regulations to reduce costs?

Response rate of total organizations who responded: 45%

Response rate of total population: 27%

Response & Frequency ¹

<p><u>Revise Fees</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Increase application fee (5) ➤ Introduce processing fee to eliminate frivolous and vexatious requests ➤ Charge photocopy fees (2) ➤ Professional requesters should pay full fees (2) ➤ Modify fee structure for broad scope requests will force requests to be narrowed ➤ Fees for complaints ➤ Fee structure balance required: cost recovery versus free information ➤ Recover some cost from frequent requesters for reviewing for exemptions ➤ Partial cost recovery in place plus fees for reproduction, search, preparation, and programming ➤ Simplify fee schedule ➤ Charge for actual costs incurred ➤ Update cost recovery fee schedule (3) ➤ Eliminate fees ➤ Cost recovery to include OPI review time of records - i.e. exemption/exclusion and recommendations ➤ costs increase because of the necessity to quickly search and review both manual and electronic sources of records ➤ No more application fee – it costs more to process the receipt of \$5 than the \$5 fee itself. ➤ Increase cost recovery for search/preparation, programming and photocopying. ➤ Departments should not process other departments' records in order to reduce postage costs and delays ➤ Fees are not enough to cover actual costs and overhead for requests - increase search fees and recover reproduction costs ➤ Charge fees to deter repeat requests by people for same information and eliminate frivolous complaints 	29
<p><u>Tools</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ MGIH Policy and depositing information in the library ➤ Improve record keeping management ➤ Update and improve Information Management policies and compliance could decrease search time and complaints ➤ Update TBS-ATIP policy manuals ➤ Provision of reference tools from TBS, Justice, and Federal Court ➤ Develop policy/guidelines to manage technology use and information processing ➤ Revise MGIH to reflect electronic information ➤ Make information available in the Internet 	8
<p><u>Training</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ More Treasury Board training and people with hands-on experience to give interpretation of the Act ➤ Understanding of ATIP legislation ➤ Educate and inform employees on ongoing issues/concerns. Internal training and TBS assisted training to save time, effort and costs. 	3
<p><u>Time Limit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ More flexible time limits ➤ Extension of time limits 	2

¹ The number in the right hand column indicates the number of respondents that had comments grouped under the opposite heading. Numbers in brackets indicate the number of respondents who made essentially the same comment or suggestion.

<u>Other</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Users to make own photocopies or scan documents ➤ Omnibus requests require extraordinary search times – should be discouraged/ disallowed ➤ Removal of information disclosure protection under the Act, as it pertains to PMPRB, could increase the number of requests on the PMPRB ➤ Consistency in policy applications - i.e. charges, extensions, and managing requests ➤ Release information on informal basis to reduce administrative costs ➤ Post listing of departmental records previously released 	6
--	---

Question 5: Do you have other comments?

Response rate of total organizations who responded: 27%

Response rate of total population: 16%

Response & Frequency ¹

<u>Cost Considerations</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Strengthen existing mechanisms for information dissemination that are cost effective ➤ We have a statutory obligation to be financially self-sufficient therefore we should be able to recoup full cost ➤ We run a business to make a profit - The Act makes it difficult - Should have the right to protect commercially sensitive and competitive information ➤ Review ATIP request cost structure ➤ Increase cost recovery ➤ Fee waivers for requests and information are readily available 	7
<u>Tools and Resources</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Improve records management to reduce costs and increase informal releases ➤ TBS should have inventory of well-trained employees on short notice for assignment. ➤ Standard template for approval process for Minister ➤ Need a combination of resources, use of technology, increased openness, legislative reform ➤ Increase use of internet, public affairs staff, and other information sharing processes to effect timely, proactive disclosures of requests being made ➤ Go paperless whenever possible - Ensure staff have proper tools – current policy education, process and technology ➤ Provide a forum, in addition to the ATIP Information Sessions, where ATIP Coordinators can meet and discuss ideas, experiences, and important issues 	8
<u>Training</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Education in rights of access under ATIA, ownership/care of records, improved information/record management - Mandatory retraining on principles of accountability and transparency ➤ ATIP coordinators should provide training and establish policies and procedures ➤ Better training and awareness to reduce costs ➤ TBS-Justice training on ATIP 	4
<u>Other</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Receive few requests and/or associated costs are minimal (5) ➤ Not subject to ATI Act and no ATIP staff. ➤ Most potential requesters are seeking feedback on their grant/scholarship applications. ATIP officer makes informal disclosure to these clients. <p>We encourage applicants to view the records to alleviate unnecessary photocopying</p>	8

¹ The number in the right hand column indicates the number of respondents that had comments grouped under the opposite heading. Numbers in brackets indicate the number of respondents who made essentially the same comment or suggestion.

Introduction to Parts III and IV

For both Part 3 and Part 4 of the survey, some results are presented in two formats:

1. Percentage of total responses for each question.
2. Percentage of total responses for each question using a weighted scale that takes into consideration the number of requests completed by the department during 1998-99. These figures give higher weights to those departments with more completed requests and no weights to those departments without completed requests for 1998-99. The following table demonstrates how the weights are determined.

	A	B	
Organization	Multiplication Factor for Unweighted Responses	Total Completed Requests	Multiplication Factor for Weighted Responses ((B/100)*4)
Department 1	1.00	20	0.80
Department 2	1.00	10	0.40
Department 3	1.00	40	1.60
Department 4	1.00	30	1.20
Total	4.00	100	4.00

Part III - Furthering Our Understanding of ATI Requests

	Percentage of Response		
	Yes	No	N/A or N/R
1. Does your unit perform analysis/studies on the nature of requests received?	11.11%	61.73%	27.16%

2. How would you describe the current trends over the last three years? Is it increasing, stable or decreasing?

Attribute	Percentage of Trend			
	Increasing	Stable	Decreasing	N/A or N/R
Complexity of Requests	30.86%	27.16%	1.23%	40.74%
Number of Complaints	16.05%	25.93%	12.35%	45.67%
The cost to complete a request	20.99%	30.86%	1.23%	46.91%
Response times	16.05%	35.80%	6.17%	41.98%

3. Request source:

Source	Simple Average			Weighted Average	
	% of all ATI requests	Average number of requesters		% of all ATI requests	Average number of requesters
Media	19.99%	14.5		12.08%	23.9
Academia	5.94%	2.6		2.52%	2.8
Business	26.76%	19.9		34.92%	50.6
Members of Parliament	9.99%	25.7		9.52%	48.3
Public	30.94%	66.5		35.91%	546.2
Other	6.38%	18.1		5.04%	50.5
Total of Averages	100.00%	147.3		100.00%	722.4
Average Response Rate	66%	N/A		57%	N/A

4. For all requesters in 1998-99, what percentage made:

	Simple Average		Weighted Average
1 request	77.89%		64.95%
2 requests	6.01%		11.53%
3 to 6 requests	9.08%		12.17%
7 requests or more	7.02%		11.36%
Total Average	100.00%		100.00%
Average Response Rate	57%		50%

5. Who made complaints?

	Simple Average		Weighted Average
Media	18.20%		11.63%
Academia	1.10%		0.89%
Business	19.42%		38.36%
Members of Parliament	8.20%		9.05%
Public	41.70%		31.78%
Other	11.38%		8.29%
Total Average	100.00%		100.00%
Average Response Rate	37%		34%

6. What is the percentage of all costs associated with the processing of requests and the handling of complaints for each source?

	Simple Average		Weighted Average
Media	26.77%		7.39%
Academia	1.71%		0.52%
Business	26.60%		43.11%
Members of Parliament	6.90%		8.37%
Public	33.95%		36.20%
Other	4.07%		4.40%
Total Average	100.00%		100.00%
Average Response Rate	30%		25%

7. This question is provided to gauge the relative complexity of requests. Out of a 100%, please specify the percentage of requests that fit the following statements. (Note: use of the terms prepare and review are as defined by the legislation):

Statement	Simple Average	Weighted Average
Information requested is readily accessible; little to no review required.	21.60%	6.24%
Information requested requires time/effort/consultation with others to retrieve or prepare; little review required.	20.66%	22.18%
Information requested requires time/effort/consultation with others to retrieve or prepare and detailed review required. Consultation with Legal Services is not required.	32.75%	58.26%
Information requested requires time/effort/consultation with others to retrieve or prepare and detailed review required. Consultation with Legal Services is required.	24.99%	13.32%
Total Average	100.00%	100.00%
Average Response Rate	65%	55.5%

8. This question is provided to identify requests for which alternative means of access exist or could be established. Please specify the percentage of requests that fit the following statements. (Note: percentages assigned are not expected to add up to 100):

Statement	Simple Average			Weighted Average	
	Response	Response Rate		Response	Response Rate
Information requested is already made available to the public.	19.30%	37.04%		4.95%	33.33%
Information requested is not readily available to the public, but an opportunity exists to do so.	26.88%	34.57%		17.54%	33.33%
Alternative access is provided by another Act of Legislation.	9.57%	8.64%		4.98%	7.41%
Alternative access is provided by the Courts through the normal conduct of legal proceedings.	9.93%	14.81%		18.32%	13.58%
A motion for the production of papers relating to a question raised by a Member of Parliament has also been received.	3.69%	17.28%		1.04%	17.28%
Alternative access is provided by other means.	16.60%	12.34%		15.74%	11.11%

Part IV - Furthering Our Understanding of PRIVACY Requests

1. Does your unit perform analysis/studies on the nature of requests received?	Percentage of Response		
	Yes	No	N/A or N/R
	6.17%	59.26%	34.57%

2. How would you describe the current trends over the last three years? Is it increasing, stable or decreasing?

	Percentage of Trend			
	Increasing	Stable	Decreasing	N/A or N/R
Complexity of Requests	7.41%	38.27%	2.47%	51.85%
Number of Complaints	7.41%	27.16%	4.94%	60.49%
The cost to complete a request	3.70%	35.80%	2.47%	58.02%
Response times	7.41%	34.57%	2.47%	55.56%

3. Source of Requests.

	Average % of all requests	Total Average number of requesters
Academia	0.31%	0
Business	0.93%	120
Client	0.31%	14
Consultant	0.62%	679
Department	0.93%	57
Employee	4.01%	155
Individual	1.23%	23
Investigative	0.62%	688
Lawyer	0.93%	5108
Media	0.62%	201
Member	0.31%	0
Miscellaneous	1.85%	9860
Public	5.25%	6763
Research	0.31%	1
No response	81.79%	N/A
Total	100.00%	23669

4. A) For all requesters in 1998-99, what was the percentage of requesters making: 1, 2, 3 to 6, and 7 or more requests?

Average number of requests per requester	Simple Average		Weighted Average
➤ 1	92.85%		92.54%
➤ 2	4.04%		2.56%
➤ 3 to 6	2.31%		1.29%
➤ 7 or more	0.80%		3.60%
Total Average	100.00%		100.00%
Average Response Rate	33%		26%

B) For all requesters in 1998-99, what was the percentage of all costs associated with the processing of requests and handling of complaints for each average number of requests per requester?

Average number of requests per requester	Simple Average
➤ 1	90.33%
➤ 2	0.61%
➤ 3 to 6	0.17%
➤ 7 or more	8.89%
Total Average	100.00%
Average Response Rate	
11%	
*Note: The response rate is too low to produce meaningful 'Weighted Averages' of results.	

5. Who made complaints?

	Average % of all complaints
Business	0.93%
Client	0.31%
Consultant	0.31%
Employee	0.93%
Individual	0.31%
Lawyer	0.93%
Media	0.62%
Miscellaneous	0.93%
Public	3.70%
No response	91.05%
Total	100%
*Note: The response rate is too low to produce meaningful 'Weighted Averages' of results.	

6. What was the percentage of all costs associated with the processing of requests and the handling of complaints for each source?

	Average Percentage
Business	0.93%
Client	0.31%
Counsel	0.31%
Employees	1.23%
Individuals	0.93%
Lawyer	0.31%
Media	0.31%
Miscellaneous	0.62%
Public	2.47%
No response	92.59%
Total	100%
*Note: The response rate is too low to produce meaningful 'Weighted Averages' of results.	

7. This question is provided to gauge the relative complexity of requests. Out of a 100%, please specify the percentage of requests that fit the following statements. (Note: use of the terms prepare and review are as defined by the legislation):

Statement	Simple Average	Weighted Average
Information requested is readily accessible little to no review required.	25.00%	39.05%
Information requested requires time/effort/consultation with others to retrieve or prepare; little review required.	22.87%	20.79%
Information requested requires time/effort/consultation with others to retrieve or prepare and detailed review required. Consultation with Legal Services is not required.	32.89%	34.44%
Information requested requires time/effort/consultation with others to retrieve or prepare and detailed review required. Consultation with Legal Services is required.	19.24%	5.71%
Total Average	100.00%	100.00%
Average Response Rate	40%	38.27%

8. This question is provided to identify requests for which alternative means of access exist or could be established. Please specify the percentage of requests that fit the following statements. (Note: percentages assigned are not expected to add up to 100):

Statement	Simple Average	
	Response	Response Rate
Information requested is already made available to the public.	24.11%	11.11%
Information requested is not readily available to the public, but an opportunity exists to do so.	34.00%	6.17%
Alternative access is provided by another Act of Legislation.	5.00%	1.23%
Alternative access is provided by the Courts through the normal conduct of legal proceedings.	54.00%	6.17%
Alternative access is provided by other means.	36.67%	3.70%
<i>*Note: The response rate is too low to produce meaningful 'Weighted Averages' of results.</i>		

Appendix C - An Estimate of Overall Costs

Introduction

Our cost estimate is based on surveys received as of November 10, 1999. At that time, we had received over 70 responses to our survey from the ATIP community and 13 from the Legal Service Unit community (see Appendix D for the *List of Respondents*). Of the ATIP Units that responded, 15 pertained to the 28 agencies which came under the Acts in 1999-2000. Our overall coverage for respondents, based on completed Access and Privacy requests for fiscal year 1998-99, is approximately 88% for completed Access requests and 99% for completed Privacy requests.

Assumptions Made in Developing Our Cost Projections

As shown in our earlier study, the nature of the information needed to project costs to the government for the administration of the two pieces of legislation is not readily available. While ATIP Units may ask for information on the time spent by the Office of Primary Interest (OPI), there are practical difficulties to ensuring that such costs are consistently captured and reported. For this reason, in both the current and earlier study, we have asked the ATIP community to provide estimates of the time spent by the OPI and for estimates on how that time is spent. Soliciting comments from the ATIP Units offers an objectivity and overall perspective that a broader survey of OPIs could not provide.

To avoid questions of consistency, cost factors applied in the 1993-94 study were used in our projection of labour costs as it relates to the time spent by the OPIs. The labour rate is based on an annual salary of \$40,000 plus benefits, with the exception of the time spent by the OPI, when reviewing information gathered pursuant to a request. For OPI review time, we used a pay rate of \$70,000. This rate was used to better reflect the cost of more senior officials who are typically involved in the review of materials. Facilities costs are estimated at \$7,000 per employee and were applied only to full-time equivalents, as identified by the ATIP Units, and by other dedicated support groups that are typically found in the Department of Justice and the TBS.

Overall Costs

Based on the results of our survey, we have projected that the overall cost to the government to support the Access to Information Program for the fiscal year 1998-99 is about \$24,945,000, exclusive of the \$3,900,000 involved to support the Office of the Information Commissioner (OIC).

Costs for the Access to Information Program appear to be rising at a rate of 7% per year. This is consistent with the annual increase of 8% in the number of completed requests. The overall increase of total costs since 1993-94 is about 41%. The number of completed requests increased by 46% over this same period. Costs associated with the OIC appear not to have kept up with the

overall rate of increase, as experienced by departments and agencies. The costs for the OIC have risen only by 11% since 1993-94.

Based on the 14,340 requests completed in 1998-99:

- The average handling cost for a completed request is estimated at \$1,130.
- The average total cost, exclusive of the OIC, is \$1,740.
- The average total cost, inclusive of the OIC, is \$2,010.

Estimated average handling costs declined by 8%, reflecting a significant drop in search time. Gains in search time are partly offset by increases in the handling of complaints. The estimated average costs, including indirect costs, declined by 3%. This primarily relates to increased costs incurred by the Privy Council Office. Overall estimated average costs, including the OIC's costs, declined by 7%, reflecting the OIC's significantly lower increase in costs, since 1993-94. With an average of \$20 received per completed request, which includes fees and recoveries, revenues generated by this program continue to be low at about 1% of the direct program costs.

For the Privacy Program, projected costs are estimated to be about \$15,035,000, exclusive of the \$4,760,000 involved to support the Office of the Privacy Commissioner (OPC). Overall costs for Privacy requests appear stable as experienced by departments and agencies. When the costs of the OPC are taken into consideration, the overall costs to the government have risen by 4% since 1993-94. The costs of the OPC have risen at an annual rate of 5% or by about 30% since 1993-94. During the same period, completed requests declined by 6%.

Based on the 36,133 requests completed in 1998-99:

- The average handling cost for a completed request is estimated at \$270.
- The average total cost, exclusive of the OPC, is \$420.
- The average total cost, inclusive of the OPC, is \$550.

Estimated average handling costs declined by 10%. Unlike Access to Information requests, search time appears to have risen when responding to Privacy requests. The declines reflect a significant drop in review time. After including indirect costs, estimated average costs have increased by 5%. This relates to significant increases by the ATIP Units in general management and facilities costs. Overall estimated average costs, including the OPC's costs, have increased by 12%, since 1993-94, reflecting the impact of the OPC's increasing costs.

The total cost for both programs inclusive of the Office of the Commissioners' costs is estimated at \$48,640,000 (\$39,980,000 exclusive of Commissioners' costs).

Costs Associated with Access to Information Program

Our analysis of our estimate of \$24,945,000 spent by government departments and agencies annually shows the following breakdown of costs:

	1998-99		1993-94 ¹	% Change
Direct Costs				
<i>Handling Costs</i>				
Search	\$1,625,000		\$2,310,000	(29.7)
Preparation	2,380,000		1,560,000	52.6
Review	9,105,000		6,300,000	44.5
Administration and Other	3,060,000		1,870,000	63.6
<i>Total Handling Costs</i>		\$16,170,000	\$12,040,000	34.3
Complaints	\$1,405,000		690,000	103.6
<i>Direct Costs</i>		\$17,575,000	\$12,730,000	38.1
Indirect Costs				
<i>ATIP Unit Overhead Costs</i>				
General Management	\$2,225,000		\$1,545,000	44.0
Training and Orientation	1,090,000		895,000	21.8
Other O&M	585,000		325,000	80.0
Facilities	1,925,000		1,300,000	48.1
Minor Capital	90,000		515,000	(82.5)
<i>Total ATIP Unit Overhead Costs</i>		\$5,915,000	\$4,580,000	29.2
TBS/Justice/PCO/Federal Court	\$1,455,000		350,000	315.7
<i>Total Indirect Costs</i>		\$7,370,000	\$4,930,000	49.5
Total Costs		\$24,945,000	\$17,660,000	41.3

Average Costs per Completed Request	1998-99 – 14,340 Completed Requests		1993-94 – 9,792 Completed Requests	
	Total	Average	Total	Average
<i>Total Handling Costs</i>	\$16,170,000	\$1,130	\$12,040,000	\$1,230
<i>Total Costs, excluding OIC</i>	\$24,945,000	\$1,740	\$17,660,000	\$1,800
<i>Total Costs, including OIC</i>	\$28,845,000	\$2,010	\$21,160,000	\$2,160

¹ The projected costs for 1993-94 were adjusted to reflect the significantly lower unit costs as reported in 1998-99 for organizations with significantly fewer requests. For additional information, see *Comparative Analysis of 1993-94 and 1998-99 Surveys*. The costs for 1993-94 *Review activities* were also adjusted to reflect the higher labour rates as experienced by the OPIs.

Analysis of Eligible Costs & Recoveries

The following table indicates that the overall rate of cost recovery is about 1.4% of all handling costs directly associated with ATI requests. While overall recovery of eligible and recoverable costs is about 25%, these recoveries are based on the \$10 per hour labour rate. If a rate of \$30 per hour were used, which reflects a salary of \$40,000, recoveries would be only about 8%.

Costs & Recoveries		Eligible \$	Ineligible \$	Total \$
Search		545,000	1,080,000	1,625,000
Preparation		790,000	1,590,000	2,380,000
Review		-	9,105,000	9,105,000
Direct Administration & Other		-	3,060,000	3,060,000
Total Handling costs		1,335,000	14,835,000	16,170,000
Less Estimated Free Search Time - Note A		435,000		
Net Eligible & Recoverable Costs		900,000		
Fees – Note B		Percentage Recovered		
		Eligible & Recoverable Costs	Adjusted for Actual Cost of Labour	Total Handling Costs
Total Fees	\$289,788	32.2	10.7	1.8
Net Fees	\$222,878	24.8	8.3	1.4

Note A: While the Act allows up to five free hours of search and preparation time, the average estimated search time is 3.8 hours. Based on this information, we have projected that 80% of search time would not likely be recoverable.

Note B: Total fees include \$66,910 in application fees that are not recoveries of costs incurred. These fees are deducted to determine the actual rate of recovery for costs incurred.

Under the current cost recovery regime, the maximum amount possible for recovery is about \$900,000 or 5.6% of total handling costs (22.5% of the cost of search and preparation time).

If the hourly rate for search and preparation time was increased to \$30, the maximum possible recovery would rise to \$2,700,000 or 16.7% of total handling costs (67.4% of cost of search and preparation time). Based on current experience for actual recoveries, total fees, based on a \$30 rate, would be about \$750,000 or 4.6% of total handling costs (18.7% of the cost of search and preparation time). This assumes that such an increase would not affect demand or the rigour in which departments and agencies seek to recover allowable costs and the recovery rate.

Costs Associated with the Privacy Program

Our analysis of our estimate of \$15,035,000 spent by government departments and agencies annually shows the following breakdown of costs:

	1998-99		93-94 ²	% Change
Direct Costs				
<i>Handling Costs</i>				
Search	\$1,190,000		\$1,000,000	19.0
Preparation	1,130,000		1,130,000	0.0
Review	5,495,000		7,350,000	(25.2)
Administration and Other	1,880,000		2,050,000	(8.3)
<i>Total Handling Costs</i>		\$9,695,000	\$11,530,000	(15.9)
Complaints	\$830,000		640,000	29.7
<i>Total Direct Costs</i>		\$10,525,000	\$12,170,000	(13.5)
Indirect Costs				
<i>ATIP Unit Overhead Costs</i>				
General Management	\$1,380,000		\$755,000	82.8
Training and Orientation	725,000		625,000	16.0
Other O&M	300,000		115,000	160.9
Facilities	1,500,000		1,060,000	41.5
Minor Capital	10,000		195,000	(94.9)
<i>Total ATIP Unit Overhead Costs</i>		\$3,915,000	\$2,750,000	42.4
TBS/Justice/PCO/Federal Court	\$595,000		350,000	70.0
<i>Total Indirect Costs</i>		\$4,510,000	\$3,100,000	45.5
Total Costs		\$15,035,000	\$15,270,000	(1.5)
Average Costs per Completed Request	1998-99 – 36,133 Completed Requests		1993-94 – 38,514 Completed Requests	
	Total	Average	Total	Average
<i>Total Handling Costs</i>	\$9,695,000	\$270	\$11,530,000	\$300
<i>Total Costs, excluding OPC</i>	\$15,035,000	\$420	\$15,270,000	\$400
<i>Total Costs, including OPC</i>	\$19,795,000	\$550	\$18,970,000	\$490

² The costs for 1993-94 *Review activities* were adjusted to reflect the higher labour rates as experienced by the OPIs.

Comparative Analysis of 1993-94 and 1998-99 Studies

Access to Information Act Cost Projections

The overall projection for the Access to Information Act for 1993-94 was based on survey results obtained from ten departments. The requests completed by these organizations represented 59% of the total population. The cost for the remaining 41% was extrapolated under the assumption that the incremental cost for handling individual requests would be about the same for all government organizations. For 1998-99, all government departments and agencies were surveyed. The current cost analysis is based on information provided by 45 different organizations, representing 88% of completed requests.

When the results of the 1998-99 survey were compared with the 1993-94 results, as reported in the 1995 study, a 12% increase in the overall costs was observed. This increase did not appear to be reasonable given the 46% increase in the number of completed requests and 66% increase in total costs as reported by the ATIP Units for 1998-99. (See Appendices E and F for trend information over the last ten years.) Analysis of a control group of seven major departments with comparative information for the two surveys indicated that the handling costs for the control group is about twice the amount, as experienced by other organizations. Accordingly, the 1993-94 totals were restated consistent with the reported results for the 1998-99 survey to allow for a direct comparison between the two surveys.

Analysis of search time for the control group indicated a significant reduction in the time reported to obtain the information needed to respond to a request.

Privacy Cost Projections

The overall projection for the Privacy Act for 1993-94 was based on survey results obtained from six departments. The requests completed by these organizations represented 85% of the total population. The reporting organizations for the 1998-99 survey represent 99% of completed requests. Cost patterns appeared consistent with trends over the intervening period. For this reason, no additional analysis into the projected costs was made. (See Appendix G for trend information over the last ten years.)

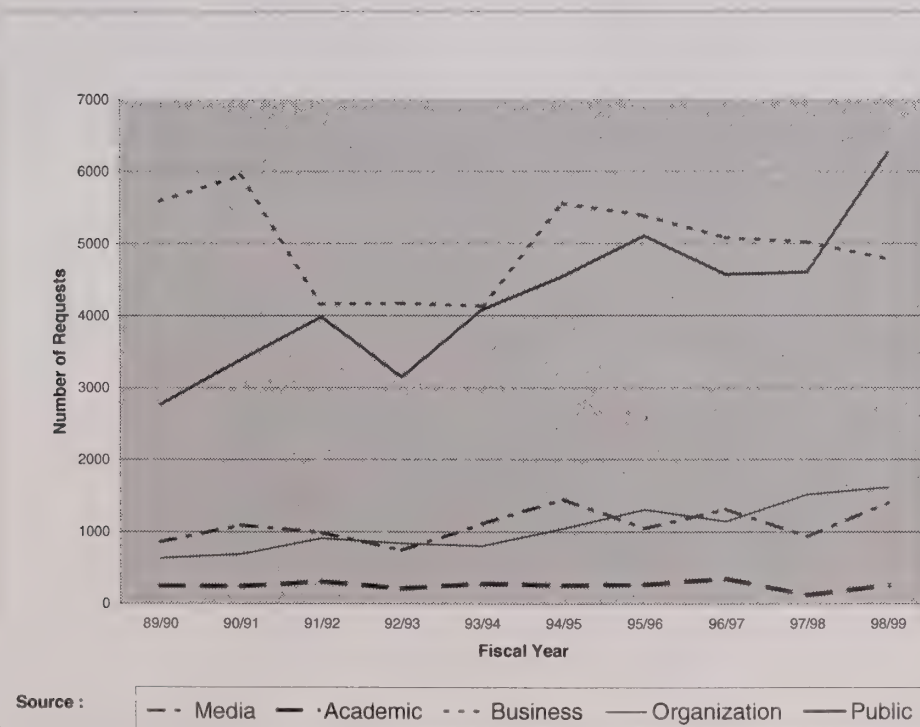
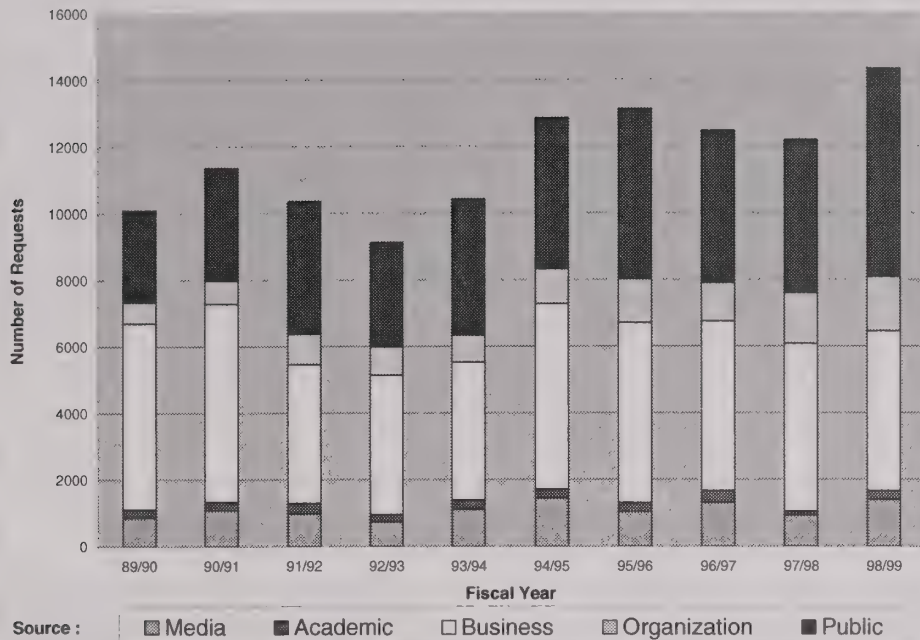
Appendix D - Respondents

ATIP Respondents FY 1998-99

Agriculture and Agri-Food Canada
Atlantic Canada Opportunities Agency
Atlantic Pilotage Authority Canada
Atomic Energy Control Board
Bank of Canada
Canada Deposit Insurance Corporation
Canada Post Corporation
Canadian Centre for Management Development
Canadian Centre for Occupational Health and Safety
Canadian Heritage
Canadian Human Rights Commission
Canadian International Development Agency
Canadian International Trade Tribunal
Canadian Museum of Civilization
Canadian Security Intelligence Service
Canadian Space Agency
Canadian Transportation Agency
Citizenship and Immigration Canada
Copyright Board Canada
Correctional Service of Canada
Defence Construction Canada
Department of Finance Canada
Department of Justice Canada
Great Lakes Pilotage Authority Canada
Health Canada
Human Resources Development Canada
Immigration and Refugee Board
Indian and Northern Affairs Canada
Industry Canada
International Centre for Human Rights and Democratic Development
International Development Research Centre
Jacques Cartier and Champlain Bridges Incorporated
Law Commission of Canada
Medical Research Council of Canada
National Archives of Canada
National Defence
National Film Board of Canada
National Library of Canada
National Museum of Science and Technology
National Research Council Canada
Natural Resources Canada
Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada
Northern Pipeline Agency Canada
Office of the Auditor General of Canada
Office of the Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service
Patented Medicines Prices Review Board
Public Works and Government Services Canada
Royal Canadian Mounted Police
Royal Canadian Mounted Police External Review Committee
Seaway International Bridge Corporation Ltd
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada

Appendix F - Access to Information Requests by Source

A Ten-Year Perspective

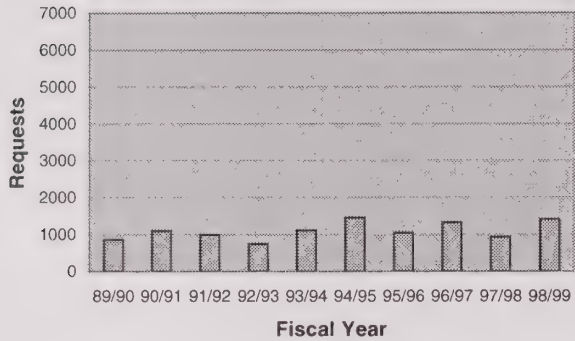


Appendix F - Access to Information Requests by Source

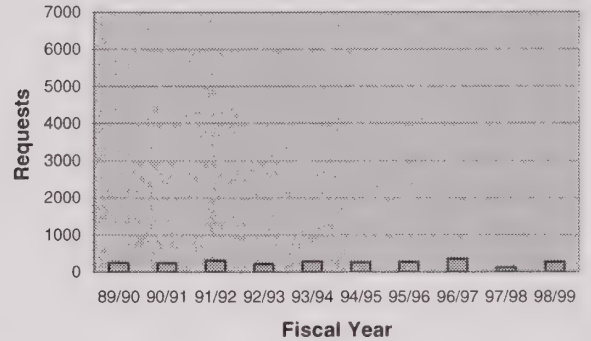
A Ten-Year Perspective

(Continued)

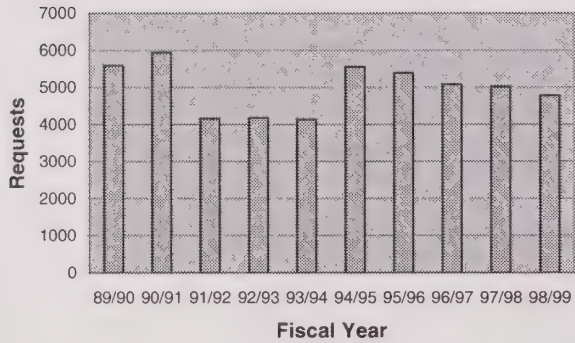
Media



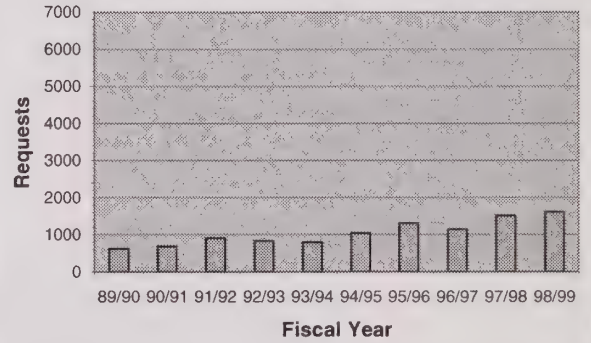
Academic



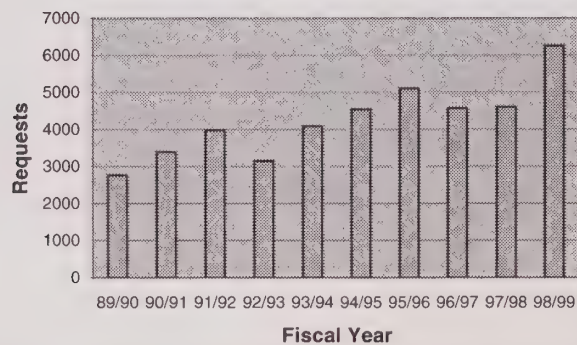
Business



Organizations



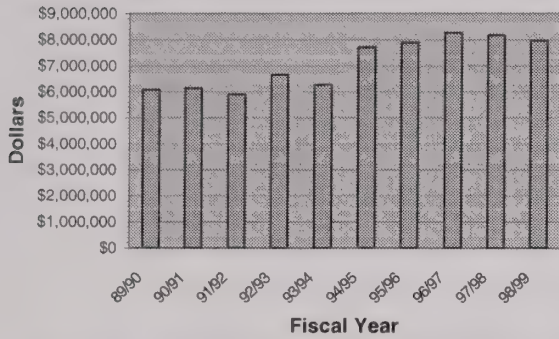
Public



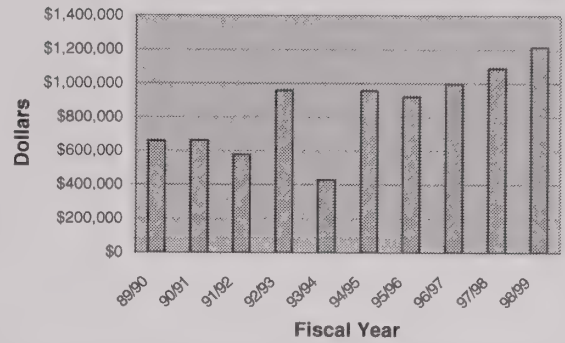
Appendix G - Privacy Requests

A Ten-Year Perspective of Costs, Person-Years and Requests

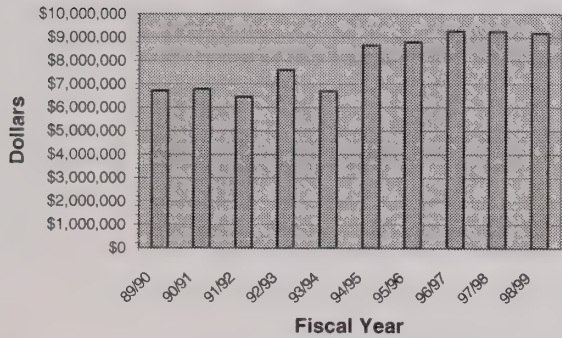
Total Salaries



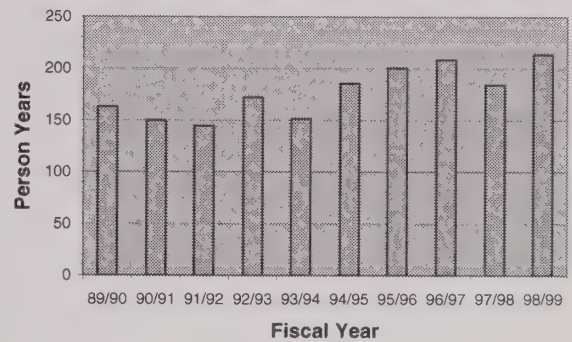
Total Administration Costs



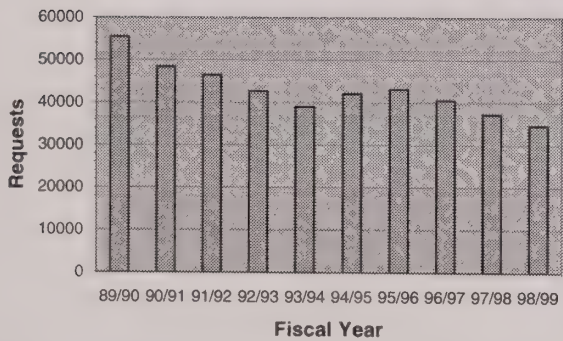
Total Costs



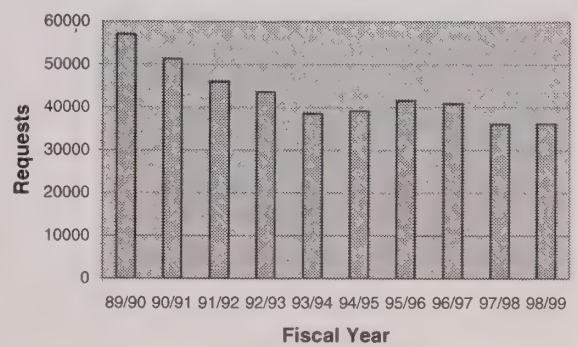
Total Person-Years (FTEs)



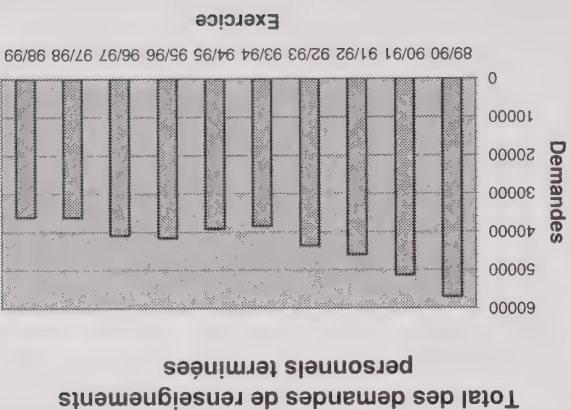
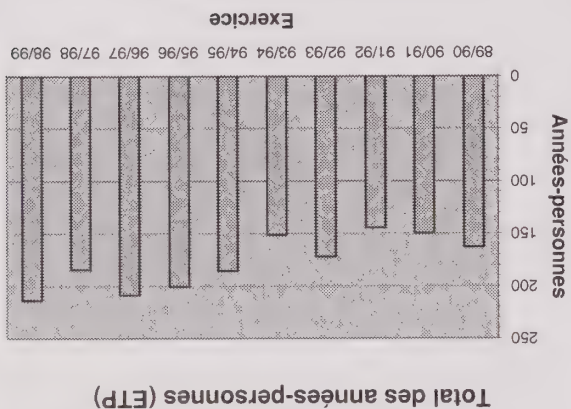
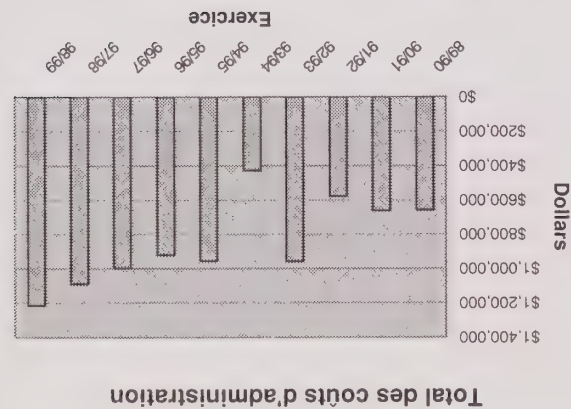
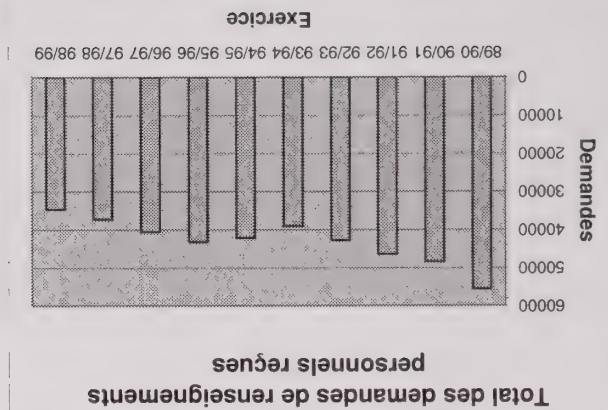
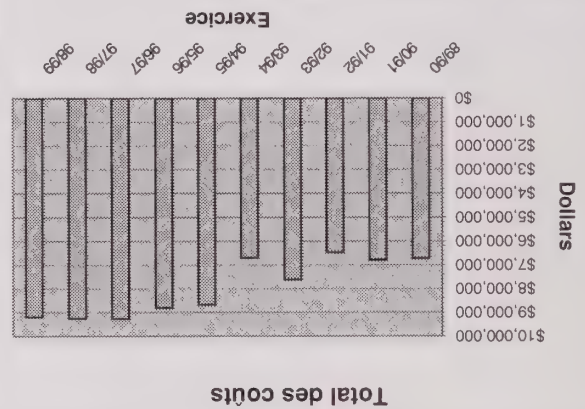
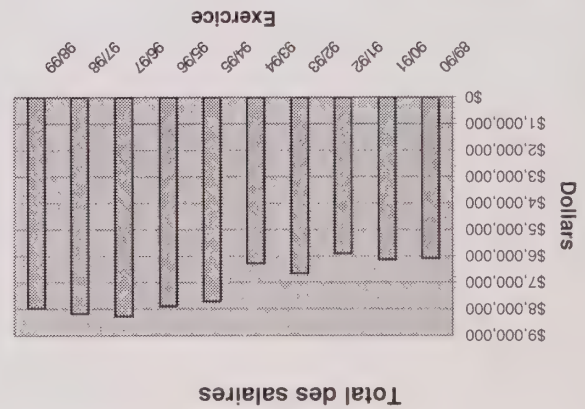
Total Privacy Requests Received



Total Privacy Requests Completed



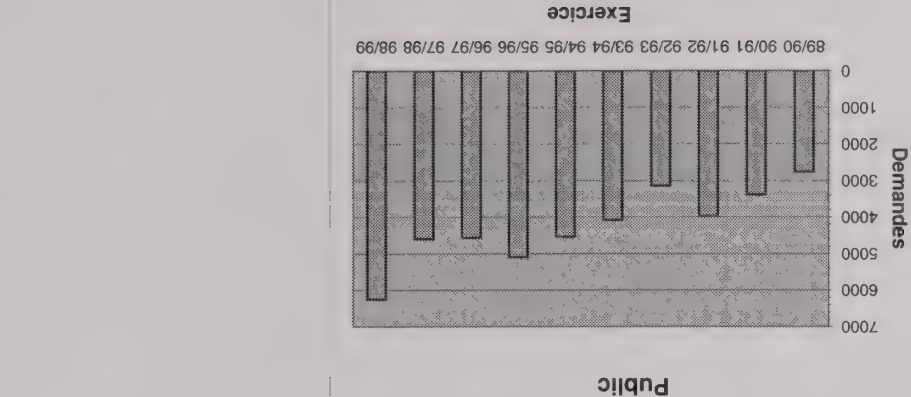
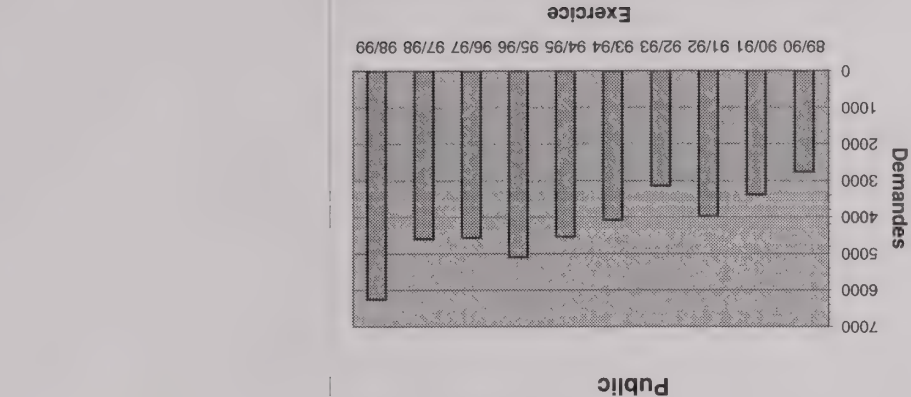
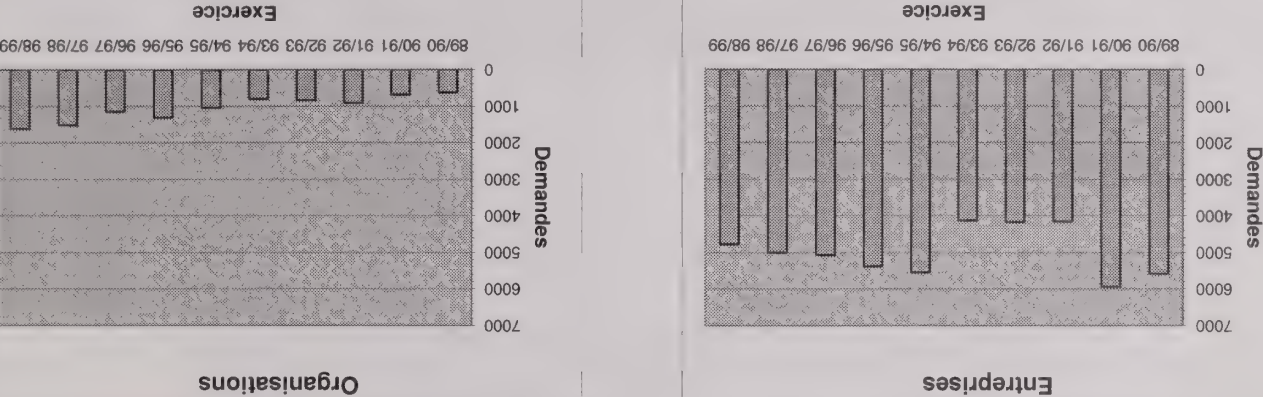
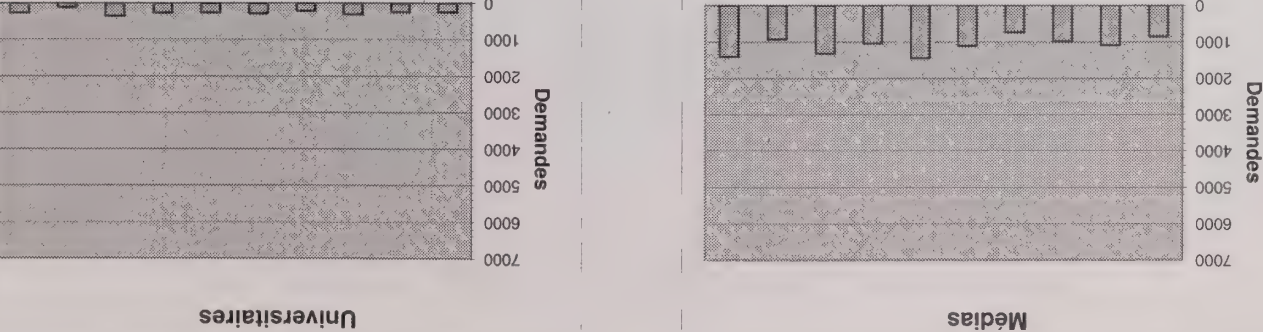
Annexe G - Demandes de renseignements personnels Perspective de dix ans sur les coûts, les années-personnes et les demandes



Annexe F - Demandes d'accès à l'information par source

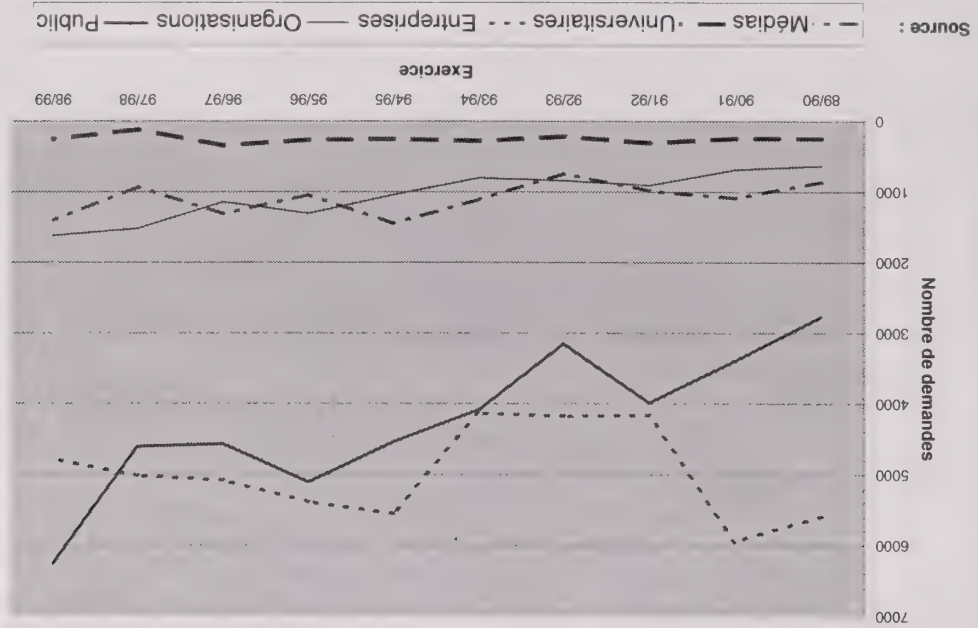
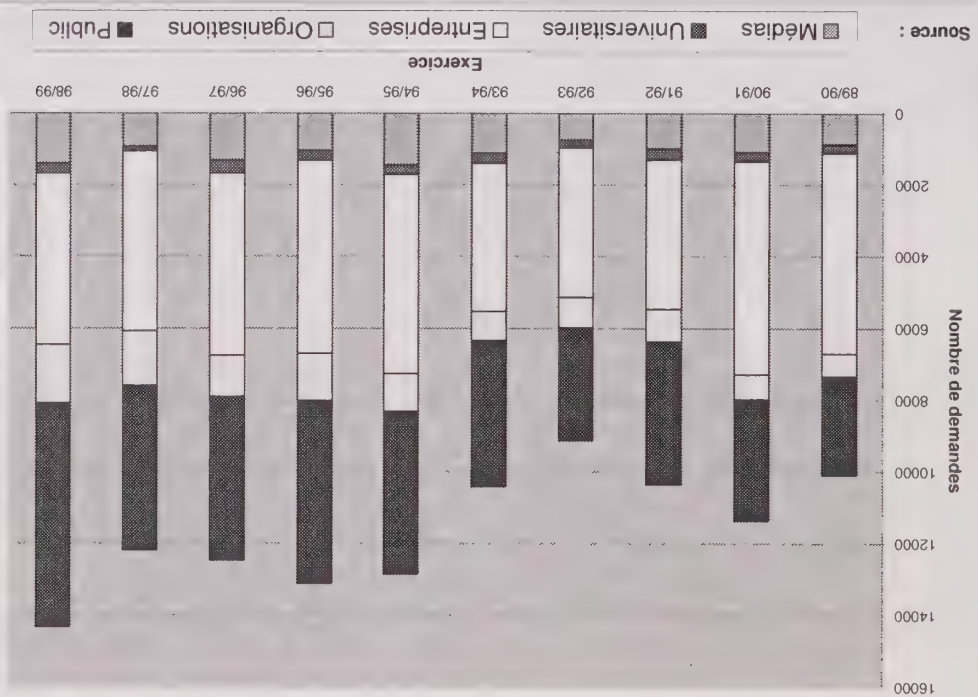
Perspective de dix ans

(suite)



Annexe F - Demandes d'accès à l'information par source

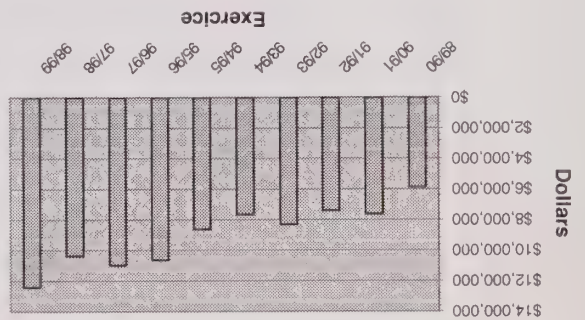
Perspective de dix ans



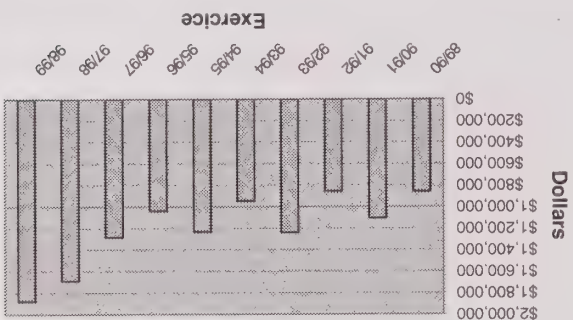
Annexe E - Demandes d'accès à l'information

Perspective de dix ans sur les coûts, les années-personnes et les demandes de renseignements personnels

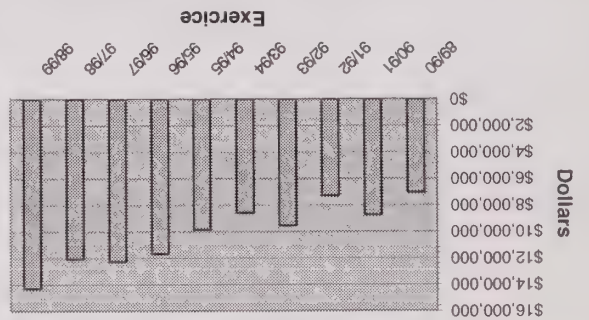
Total des salaires



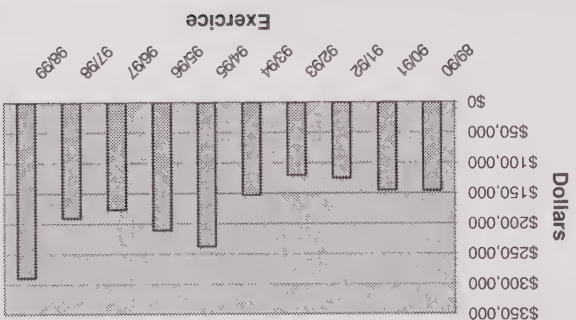
Total des coûts d'administration



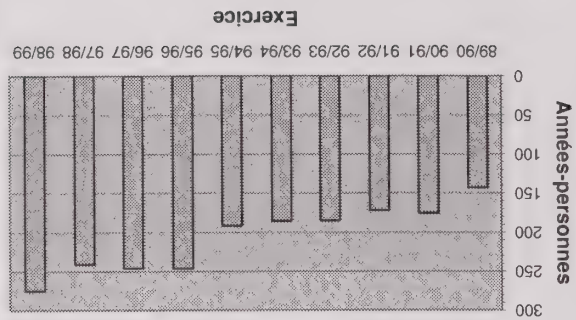
Total des coûts



Total des droits



Total des années-personnes (ETP)



Ministère de la Justice Canada
Ministère des Finances Canada
Musée canadien des civilisations
Musée national des sciences et de la technologie
Office des transports du Canada
Office national du film du Canada
Patrimoine canadien
Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée
Ressources naturelles Canada
Santé Canada
Secrétariat du Conseil du Trésor
Service canadien du renseignement de sécurité
Service correctionnel Canada
Société d'assurance-dépôts du Canada
Société canadienne des postes
Soliciteur général Canada
Statistique Canada
Transports Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Tribunal canadien du commerce extérieur

Répondants d'AIPRP 1999-00

Administration portuaire de Montréal
Administration portuaire de Port-Alberni
Administration portuaire de Prince-Rupert
Administration portuaire de Sept-Îles
Administration portuaire de Toronto
Administration portuaire de Vancouver
Administration portuaire de Windsor
Administration portuaire du fleuve Fraser
Administration portuaire du North-Fraser
Administration portuaire du Saguenay
Agence canadienne d'inspection des aliments
Conseil canadien des relations industrielles
Office des terres et des eaux du Sahtu
Réseau du leadership
Société des ponts fédéraux limitée

Annexe D - Répondants

Répondants d'AIPRP 1998-99

Administration de l'Atlantique Canada
Administration de pilotage des Grands Lacs Canada
Administration du pipe-line du Nord Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Agence canadienne de développement international
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Agence spatiale canadienne
Agriculture et Agroalimentaire Canada
Anciens Combattants Canada
Archives nationales du Canada
Banque du Canada
Bibliothèque nationale du Canada
Bureau de l'Inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité
Bureau du vérificateur général du Canada
Centre canadien de gestion
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail
Centre de recherches pour le développement international
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
Citoyenneté et Immigration Canada
Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada
Commission canadienne des droits de la personne
Commission de contrôle de l'énergie atomique
Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Commission du droit d'auteur Canada
Commission du droit du Canada
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
Conseil de recherches médicales du Canada
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés
Conseil national de recherches Canada
Construction de Défense Canada
Corporation du Pont International de la voie maritime, Limitée
Défense nationale
Développement des ressources humaines Canada
Gendarmerie royale du Canada
Industrie Canada

Comparaison des analyses de 1993-94 et de 1998-99

Évaluation des coûts découlant de la mise en application de la Loi sur l'accès à l'information

L'évaluation globale des coûts liés à la Loi sur l'accès à l'information pour 1993-94 était fondée sur les résultats d'un sondage mené auprès de dix ministères. Ces organismes avaient terminé 59 % de l'ensemble des demandes. Le coût pour les autres 41 % a été extrapolé en partant du principe selon lequel le coût cumulatif pour le traitement des demandes individuelles serait sensiblement le même pour tous les organismes gouvernementaux. Pour 1998-99, tous les ministères et organismes ont participé au sondage. La présente analyse des coûts est fondée sur les données fournies par 45 différents organismes, qui ont terminé 88 % des demandes.

Nous avons constaté une augmentation de 12 % des coûts généraux lorsque nous avons comparé les résultats du sondage de 1998-99 à ceux de 1993-94, consignés dans l'analyse de 1995. Cette augmentation ne semble pas raisonnable compte tenu de l'augmentation de 46 % du nombre de demandes terminées et de la hausse de 66 % de l'ensemble des coûts, comme l'ont déclaré les unités de l'AIPRP pour 1998-99. (Voir les annexes E et F pour obtenir des précisions sur les tendances des dix dernières années.) D'après une analyse comparative des données figurant dans les deux sondages menés auprès du groupe témoin, formé de sept ministères importants, les coûts de traitement des demandes de ce groupe sont d'environ le double du coût déclaré par les autres organismes. Par conséquent, nous avons rajusté les totaux de 1993-94 en fonction des résultats de 1998-99 pour pouvoir effectuer une comparaison directe des résultats des deux sondages.

En outre, l'analyse du temps consacré par le groupe témoin pour effectuer des recherches a permis de constater une réduction considérable du temps requis pour obtenir l'information voulue afin de répondre à une demande.

Évaluation des coûts découlant de la mise en application de la Loi sur la protection des renseignements personnels

L'évaluation globale des coûts liés à la Loi sur la protection des renseignements personnels pour 1993-94 était fondée sur les résultats d'un sondage mené auprès de six ministères. Ces organismes avaient terminé 85 % de l'ensemble des demandes. Les organismes ayant participé au sondage de 1998-99 ont terminé 99 % des demandes. Le profil des coûts semble aller de pair avec les tendances constatées au cours de la période écoulée entre les deux sondages. C'est la raison pour laquelle aucune autre analyse des coûts n'a été effectuée. (Voir l'annexe G pour de l'information sur les tendances des dix dernières années.)

Coût moyen par demande terminée	Total des coûts de traitement CPVP		Total des coûts, incluant le CPVP	
	Total des coûts, excluant le CPVP	Total des coûts, incluant le CPVP	Total des coûts, excluant le CPVP	Total des coûts, incluant le CPVP
1998-99 – 36 133 demandes terminées	9 695 000 \$	15 035 000 \$	270 \$	420 \$
Coût moyen			Coût moyen	
1993-94 – 38 514 demandes terminées	11 530 000 \$	15 270 000 \$	Total	18 970 000 \$
Coût moyen	300 \$	400 \$	Coût moyen	490 \$

Coûts relatifs au Programme de protection des renseignements personnels

Voici, d'après notre analyse, la répartition en terme de coûts des 15 035 000 \$ dépensés par année par les ministères et organismes pour ce programme :

	1998-99	1993-94 ²	Variation en %
Coûts directs			
Coûts de traitement	1 190 000 \$	1 000 000 \$	19,0
Recherche	1 130 000	1 130 000	0,0
Préparation	5 495 000	7 350 000	(25,2)
Examen	1 880 000	2 050 000	(8,3)
Administration et autres	830 000 \$	640 000	29,7
Plaintes			
Total des coûts de traitement	9 695 000 \$	11 530 000 \$	(15,9)
Total des coûts directs	10 525 000 \$	12 170 000 \$	(13,5)
Coûts indirects			
Frais généraux des unités de l'AIPRP	1 380 000 \$	755 000 \$	82,8
Administration générale	725 000	625 000	16,0
Formation et Orientation	300 000	115 000	160,9
Autres frais de F et E	1 500 000	1 060 000	41,5
Locaux	10 000	195 000	(94,9)
Dépenses en capital secondaires			
Total des frais généraux des unités de l'AIPRP	3 915 000 \$	2 750 000 \$	42,4
SCT/Justice/BCP/Cour fédérale	595 000 \$	350 000	70,0
Total des coûts indirects	4 510 000 \$	3 100 000 \$	45,5
Total des coûts	15 035 000 \$	15 270 000 \$	(1,5)

² Les coûts pour les activités relatives à l'Analyse de 1993-94 ont été rajustés pour tenir compte des taux de main d'œuvre plus élevés constatés par les BPR.

Remarque B : Le total des droits comprend les 66 910 \$ en droits de demande, qui ne se récupèrent pas des coûts engagés. Ces droits sont déduits pour déterminer le taux réel des coûts récupérables pour les coûts engagés.

Aux termes de l'actuel régime de recouvrement des coûts, le recouvrement maximal est d'environ 900 000 \$, soit 5,6 % du total des coûts de traitement (22,5 % du coût du temps de recherche et de préparation).

Si le taux horaire pour le temps de recherche et de préparation était augmenté à 30 \$, le recouvrement maximal serait haussé à 2 700 000 \$, soit 16,7 % du total des coûts de traitement (67,4 % du coût du temps de recherche et de préparation). Selon l'expérience en cours des coûts récupérables réels, le total des droits, selon un taux horaire de 30 \$, serait d'environ 750 000 \$, soit 4,6 % du total des coûts de traitement (18,7 % du coût du temps de recherche et de préparation). Ces données partent du principe selon lequel une augmentation de la sorte ne modifierait pas la demande ou la rigueur avec laquelle les ministères et organismes essaient de recouvrer les coûts admissibles, ni le taux de recouvrement.

Coût moyen par demande terminée	1998-99 – 14 340		1993-94 – 9 792	
	Total demandes terminées	Coût moyen	Total demandes terminées	Coût moyen
Total des coûts de traitement	16 170 000\$	1 130 \$	12 040 000\$	1 230 \$
Total des coûts, excluant le CI	24 945 000\$	1 740 \$	17 660 000\$	1 800 \$
Total des coûts, incluant le CI	28 845 000\$	2 010 \$	21 160 000\$	2 160 \$

Analyse des coûts admissibles et récupérables

Selon le tableau ci-après, le taux global des coûts récupérables est d'environ 1,4 % du total des coûts liés directement au traitement des demandes d'accès à l'information. Même si le recouvrement global des coûts admissibles et récupérables est d'environ 25 %, ces coûts récupérables sont fondés sur un taux horaire de 10 \$ l'heure. Si on utilisait un taux horaire de 30 \$, pour faire état d'un salaire de 40 000 \$, le taux de recouvrement ne serait que d'environ 8 %.

Coûts admissibles et récupérables		Admissibles en \$	Inadmissibles en \$	Total en \$
Recherche		545 000	1 080 000	1 625 000
Préparation		790 000	1 590 000	2 380 000
Examen		-	9 105 000	9 105 000
Administration directe et autres		-	3 060 000	3 060 000
Total des coûts de traitement		1 335 000	14 835 000	16 170 000
Moins le temps de recherche gratuit		435 000		
approximatif – Remarque A				
Coûts nets admissibles et récupérables		900 000		
Coûts récupérables en pourcentage				
Droits – Remarque B		Coûts admissibles et récupérables	Total des coûts de traitement	
			Rajustement pour coût réel de la main-d'œuvre	
Total des droits	289 788 \$	32,2	10,7	1,8
Total net des droits	222 878 \$	24,8	8,3	1,4

Remarque A : La Loi prévoit jusqu'à cinq heures de recherche et préparation gratuites, mais le temps de recherche moyen s'établit à 3,8 heures. Par conséquent, nous avons déterminé que 80 % du temps de recherche ne serait vraisemblablement pas récupérable.

Coûts relatifs au Programme d'accès à l'information

Voici, d'après notre analyse, la répartition en terme de coûts des 24 945 000 \$ dépensés par année par les ministères et organismes pour ce programme :

	1998-99	1993-94 ¹	Variation en %
Coûts directs			
Coûts de traitement	1 625 000 \$	2 310 000 \$	(29,7)
Recherche	2 380 000	1 560 000	52,6
Préparation	9 105 000	6 300 000	44,5
Examen	3 060 000	1 870 000	63,6
Administration et autres	16 170 000\$	12 040 000\$	34,3
Total des coûts de traitement	1 405 000 \$	12 730 000\$	103,6
Plaintes		690 000	38,1
Coûts directs	17 575 000\$	12 730 000\$	
Coûts indirects			
Frais généraux des unités de l'AIPRP	2 225 000 \$	1 545 000\$	44,0
Administration générale	1 090 000	895 000	21,8
Formation et Orientation	585 000	325 000	80,0
Autres frais de F et E	1 925 000	1 300 000	48,1
Locaux	90 000	515 000	(82,5)
Dépenses en capital secondaires			29,2
Total des frais généraux des unités de l'AIPRP	1 455 000 \$	4 580 000\$	315,7
SCT/Justice/BCP/Cour fédérale		4 930 000 \$	49,5
Total des coûts indirects	24 945 000\$	17 660 000\$	41,3
Total des coûts			

¹ Nous avons rajusté les coûts évalués pour 1993-94 pour qu'ils fassent état des coûts considérablement moins élevés pour les unités, tel qu'il a été déclaré en 1998-99 par les organismes traitant beaucoup moins de demandes. Pour obtenir de plus amples renseignements, voir la section *Comparaison des analyses de 1993-94 et de 1998-99*. Les coûts pour les activités relatives à l'Analyse de 1993-94 ont également été rajustés pour tenir compte des taux de main d'œuvre plus élevés constatés par les BPR.

demandes de renseignements personnels. Dans ce cas, les baisses traduisent une diminution importante du temps d'examen. En incluant les coûts indirects, les coûts moyens estimatifs ont progressé de 5 %. Cette situation est attribuable aux augmentations importantes des coûts des locaux et des coûts d'administration générale des unités de l'AIPRP. Les coûts moyens estimatifs généraux, en incluant les coûts relatifs au CPVP, ont augmenté de 12 % depuis 1993-94, faisant état des répercussions des coûts accrus du CPVP.

Le coût total pour les deux programmes, y compris les coûts liés aux commissariats, est de 48 640 000 \$ (ou 39 980 000 \$ sans les coûts liés aux commissariats).

étaient d'environ 24 945 000 \$, somme qui ne comprend pas les 3 900 000 \$ servant à appuyer les activités du Commissariat à l'information (CI). Les coûts du Programme d'accès à l'information semblent augmenter à un rythme d'environ 7 % par année. Ce chiffre correspond à l'augmentation annuelle de 8 % du nombre de demandes terminées. L'augmentation globale des coûts totaux depuis 1993-94 est d'environ 41 %. Le nombre de demandes terminées a grimpé de 46 % pendant la même période. Les coûts liés au CI ne semblent pas avoir progressé au même rythme que le taux global d'augmentation dans les ministères et organismes. Les coûts relatifs au CI n'ont augmenté que de 11 % depuis 1993-94.

Selon les 14 340 demandes terminées en 1998-99 :

- le coût moyen de traitement d'une demande terminée est estimé à 1 130 \$.
- le coût total moyen, sans les coûts liés au Commissariat, s'élève à 1 740 \$.
- le coût total moyen, en incluant les coûts liés au Commissariat, se chiffre à 2 010 \$.

Les coûts moyens estimatifs de traitement ont chuté de 8 %, traduisant une baisse significative du temps de recherche. Les gains réalisés au chapitre du temps de recherche sont partiellement compensés par l'augmentation du traitement de plaintes. Les coûts moyens estimatifs, y compris les coûts indirects, ont baissé de 3 %. Cela traduit surtout les coûts accrus engagés par le Bureau du Conseil privé. Les coûts moyens estimatifs globaux, incluant les coûts du CI, ont reculé de 7 %, traduisant en cela l'augmentation sensiblement inférieure des coûts engagés par le CI depuis 1993-94. Avec une moyenne de 20 \$ reçus par demande terminée, en incluant les droits et les coûts récupérables, les recettes produites par ce programme demeurent peu élevées, soit environ 1 % des coûts directs du programme.

Dans le cas du Programme de protection des renseignements personnels, les coûts s'établissent à environ 15 035 000 \$, somme qui ne comprend pas les 4 760 000 \$ servant à appuyer les activités du Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP). Les coûts globaux des demandes de renseignements personnels semblent être stabilisés dans les ministères et les organismes. En tenant compte des coûts relatifs au CPVP, les coûts généraux pour le gouvernement ont augmenté d'environ 4 % depuis 1993-94. Les coûts du CPVP se sont accrus à un rythme annuel de 5 %, soit environ 30 % depuis 1993-94. Pendant la même période, le nombre de demandes terminées a chuté de 6 %.

Selon les 36 133 demandes terminées en 1998-99 :

- le coût moyen de traitement d'une demande terminée est estimé à 270 \$.
- le coût total moyen, sans les coûts liés au Commissariat, s'élève à 420 \$.
- le coût total moyen, en incluant les coûts liés au Commissariat, se chiffre à 550 \$.

Les coûts moyens estimatifs de traitement des demandes ont reculé de 10 %. À la différence des demandes d'accès à l'information, le temps de recherche semble avoir augmenté en réponse aux

Introduction

Notre estimation des coûts est fondée sur les sondages reçus en date du 10 novembre 1999. À ce moment-là, nous avons reçu plus de 70 réponses à notre sondage auprès de la collectivité de l'AIPRP et 13 réponses de l'unité des Services juridiques (voir la *Liste des répondants* à l'annexe D). Parmi les unités de l'AIPRP ayant répondu au sondage, 15 faisaient partie des 28 organismes qui sont tombés sous le coup des lois sur l'AIPRP en 1999-2000. Notre champ d'application global des personnes interrogées, d'après les demandes d'accès à l'information et de renseignements personnels terminées pendant l'exercice 1998-99, est d'environ 88 % pour les demandes d'AI terminées et de 99 % pour les demandes de RP terminées.

Hypothèses sur lesquelles reposent nos évaluations des coûts

Comme en fait foi notre analyse précédente, les données nécessaires pour évaluer les coûts qu'assume le gouvernement pour la mise en application des deux lois ne sont pas disponibles et utilisables facilement. Même si les unités de l'AIPRP demandent de l'information sur le temps consacré à une demande par le bureau de première responsabilité (BPR), il est difficile sur le plan pratique de garantir que les coûts sont toujours saisis et consignés de la même façon. C'est la raison pour laquelle, aux fins de l'analyse actuelle et de la précédente, nous avons demandé aux membres de la collectivité de l'AIPRP de fournir une estimation du temps consacré par le BPR et de décrire les activités menées pendant ce temps. En demandant aux unités de l'AIPRP de faire part de leurs commentaires, nous avons obtenu des données objectives et une vue d'ensemble qu'il n'aurait pas été possible d'obtenir si nous avions mené un sondage plus général auprès des BPR.

Pour garantir l'uniformité, nous avons repris les facteurs relatifs aux coûts ayant servi à l'analyse de 1993-94 pour évaluer les coûts de main d'œuvre, à la lumière du temps consacré par le BPR. Le taux de la main d'œuvre est fondé sur un salaire annuel de 40 000 \$ plus avantages; ce taux ne tient pas compte du temps consacré par le BPR à examiner les données recueillies pour donner suite à une demande. Lorsque l'évaluation comprend le temps d'examen d'un BPR, nous avons utilisé un taux salarial de 70 000 \$. Nous étions d'avis que ce taux correspondait davantage au salaire d'un cadre supérieur dont la tâche principale consiste à examiner des documents. Selon les unités de l'AIPRP et d'autres groupes de soutien spécialisés qui sont typiquement trouvés au ministère de la Justice et au SCT, le coût des locaux s'élève à environ 7 000 \$ par employé et a été calculé uniquement pour les équivalents temps plein.

Coûts généraux

D'après les résultats de notre sondage, nous avons évalué que les coûts généraux assumés par le gouvernement pour appuyer le Programme d'accès à l'information pour l'exercice 1998-99

7. Cette question a pour objet d'évaluer la complexité relative des demandes. Sur 100 %, veuillez préciser le pourcentage de demandes qui correspondent aux affirmations suivantes. (Nota : les expressions préparer et examiner s'entendent au sens que leur donne la loi) :

Affirmation	Moyenne arithmétique	Moyenne pondérée		
L'information demandée est facilement accessible; l'examen requis est superficiel ou nul.		25,00 %		39,05 %
L'information demandée requiert temps/efforts/consultations auprès d'autres parties pour être extraite ou préparée; l'examen requis est superficiel.		22,87 %		20,79 %
L'information demandée requiert temps/efforts/consultations auprès d'autres parties pour être extraite ou préparée et un examen détaillé est requis. Il n'est pas nécessaire de consulter les Services juridiques.		32,89 %		34,44 %
L'information demandée requiert temps/efforts/consultations auprès d'autres parties pour être extraite ou préparée et un examen détaillé est requis. Il faut consulter les Services juridiques.		19,24 %		5,71 %
Total des moyennes		100,00 %		100,00 %
Taux de réponse moyen		40 %		38,27 %

8. Cette question a pour objet de déterminer les demandes relativement auxquelles d'autres moyens d'accès à l'information existent ou pourraient être établis. Veuillez préciser le pourcentage de demandes qui correspondent aux affirmations suivantes. (Nota : il n'est pas nécessaire que les pourcentages attribués totalisent 100) :

Affirmation	Réponse	Taux de réponse		
L'information demandée est déjà publique.		24,11 %		11,11 %
L'information demandée n'est pas déjà publique, mais il serait possible qu'elle le soit.		34,00 %		6,17 %
L'accès à l'information est prévu par une autre loi.		5,00 %		1,23 %
L'accès à l'information est fourni par les tribunaux par l'entremise du cours normal de procédures judiciaires.		54,00 %		6,17 %
L'accès à l'information est possible selon d'autres moyens.		36,67 %		3,70 %

*Nota : Le taux de réponse est trop faible pour donner des « moyennes pondérées » significatives des résultats.

B) Pour tous les demandeurs en 1998-99, quel a été le pourcentage de tous les coûts liés au traitement des demandes et des plaintes pour chaque nombre moyen de demandes par demandeur?

Nombre moyen de demandes par demandeur	Moyenne arithmétique	*Nota : Le taux de réponse est trop faible pour donner des « moyennes pondérées » significatives des résultats.	
		Taux de réponse moyen	11 %
➤ 1	90,33 %		
➤ 2	0,61 %		
➤ de 3 à 6	0,17 %		
➤ 7 ou plus	8,89 %		
Total des moyennes		100,00 %	

5. Qui a porté plainte?

Entreprises	Clients	Consultants	Employés	Particuliers	Avocats	Médias	Divers	Public	Pas de réponse	Total	*Nota : Le taux de réponse est trop faible pour donner des « moyennes pondérées » significatives des résultats.	
	0,93 %	0,31 %	0,93 %	0,31 %	0,93 %	0,62 %	0,93 %	3,70 %	91,05 %	100 %		

6. Quel a été le pourcentage de tous les coûts liés au traitement des demandes et des plaintes pour chaque source?

Entreprises	Clients	Conseillers juridiques	Employés	Particuliers	Avocats	Médias	Divers	Public	Pas de réponse	Total	*Nota : Le taux de réponse est trop faible pour donner des « moyennes pondérées » significatives des résultats.	
	0,93 %	0,31 %	1,23 %	0,93 %	0,31 %	0,31 %	0,62 %	2,47 %	92,59 %	100 %		

Partie IV - Pour mieux comprendre les demandes de renseignements personnels

Pourcentage de réponse			1. Votre unité procède-t-elle à des analyses ou à des études sur la nature des demandes reçues?
Oui			6,17 %
Non			59,26 %
s.o. ou n'ont pas répondu			34,57 %

2. Comment décriez-vous les tendances observées dans les trois dernières années? Y a-t-il eu augmentation, stabilité ou diminution?

Pourcentage de la tendance		
Augmentation	Stabilité	Diminution
s.o. ou n'ont pas répondu		

Complexité des demandes	7,41 %	38,27 %	2,47 %	51,85 %
Nombre de plaintes	7,41 %	27,16 %	4,94 %	60,49 %
Coût pour terminer une demande	3,70 %	35,80 %	2,47 %	58,02 %
Temps de réponse	7,41 %	34,57 %	2,47 %	55,56 %

3. Source des demandes.

Universitaires	0,31 %	0
Entreprises	0,93 %	120
Clients	0,31 %	14
Consultants	0,62 %	679
Ministères	0,93 %	57
Employés	4,01 %	155
Particuliers	1,23 %	23
Enquêtes	0,62 %	688
Avocats	0,93 %	5 108
Médias	0,62 %	201
Députés	0,31 %	0
Divers	1,85 %	9 860
Public	5,25 %	6 763
Recherche	0,31 %	1
Pas de réponse	81,79 %	s.o.
Total	100,00%	23 669

4. A) Pour tous les demandeurs en 1998-99, quel a été le pourcentage de demandeurs ayant présenté :
1, 2, de 3 à 6, et 7 demandes ou plus?

Nombre moyen de demandes par demandeur	Moyenne arithmétique	Moyenne pondérée
➤ 1	92,85 %	92,54 %
➤ 2	4,04 %	2,56 %
➤ de 3 à 6	2,31 %	1,29 %
➤ 7 ou plus	0,80 %	3,60 %
Total des moyennes	100,00 %	100,00 %
Taux de réponse moyen	33 %	26 %

7. Cette question a pour objet d'évaluer la complexité relative des demandes. Sur 100 %, veuillez préciser le pourcentage de demandes qui correspondent aux affirmations suivantes. (Nota : les expressions préparer et examiner s'entendent au sens que leur donne la loi) :

Affirmation	Moyenne arithmétique	Moyenne pondérée		
L'information demandée est facilement accessible; l'examen requis est superficiel ou nul.		21,60 %		6,24 %
L'information demandée requiert temps/efforts/consultations auprès d'autres parties pour être extraite ou préparée; l'examen requis est superficiel.		20,66 %		22,18 %
L'information demandée requiert temps/efforts/consultations auprès d'autres parties pour être extraite ou préparée et un examen détaillé est requis. Il n'est pas nécessaire de consulter les Services juridiques.		32,75 %		58,26 %
L'information demandée requiert temps/efforts/consultations auprès d'autres parties pour être extraite ou préparée et un examen détaillé est requis. Il faut consulter les Services juridiques.		24,99 %		13,32 %
Total des moyennes		100,00 %		100,00 %
Taux de réponse moyen				
		65 %		55,5 %

8. Cette question a pour objet de déterminer les demandes relativement auxquelles d'autres moyens d'accès à l'information existent ou pourraient être établis. Veuillez préciser le pourcentage de demandes qui correspondent aux affirmations suivantes. (Nota : il n'est pas nécessaire que les pourcentages attribués totalisent 100) :

Affirmation	Moyenne arithmétique	Moyenne pondérée		
L'information demandée est déjà publique.	Réponse	Taux de réponse		
	19,30 %	37,04 %		33,33 %
L'information demandée n'est pas déjà publique, mais il serait possible qu'elle le soit.	26,88 %	34,57 %		33,33 %
L'accès à l'information est prévu par une autre loi.	9,57 %	8,64 %		7,41 %
L'accès à l'information est fourni par les tribunaux par l'entremise du cours normal de procédures judiciaires.	9,93 %	14,81 %		13,58 %
Une motion visant la production de documents relatifs à une question soulevée par un député a aussi été reçue.	3,69 %	17,28 %		17,28 %
L'accès à l'information est possible selon d'autres moyens.	16,60 %	12,34 %		11,11 %

4. De tous les demandeurs en 1998-99, quel pourcentage a présenté :

	Moyenne arithmétique	Moyenne pondérée
1 demande	77,89 %	64,95 %
2 demandes	6,01 %	11,53 %
de 3 à 6 demandes	9,08 %	12,17 %
7 demandes ou plus	7,02 %	11,36 %
Total des moyennes	100,00 %	100,00 %
Taux de réponse moyen	57 %	50 %

5. Qui a porté plainte?

	Moyenne arithmétique	Moyenne pondérée
Médias	18,20 %	11,63 %
Universitaires	1,10 %	0,89 %
Entreprises	19,42 %	38,36 %
Députés	8,20 %	9,05 %
Public	41,70 %	31,78 %
Autres	11,38 %	8,29 %
Total des moyennes	100,00 %	100,00 %
Taux de réponse moyen	37 %	34 %

6. Quel est le pourcentage de tous les coûts liés au traitement des demandes et des plaintes pour chaque source?

	Moyenne arithmétique	Moyenne pondérée
Médias	26,77 %	7,39 %
Universitaires	1,71 %	0,52 %
Entreprises	26,60 %	43,11 %
Députés	6,90 %	8,37 %
Public	33,95 %	36,20 %
Autres	4,07 %	4,40 %
Total des moyennes	100,00 %	100,00 %
Taux de réponse moyen	30 %	25 %

Introduction aux parties III et IV

Pour les parties 3 et 4 du sondage, certains résultats sont présentés sous deux formes :

1. Pourcentage du total des réponses à chaque question.
2. Pourcentage du total des réponses à chaque question à partir d'un facteur de pondération qui tient compte du nombre de demandes terminées par le ministère en 1998-99. Ces données donnent un poids plus élevé aux ministères ayant terminé un plus grand nombre de demandes et elles ne donnent pas de poids aux ministères qui n'ont pas terminé de demandes en 1998-99. Le tableau suivant illustre de quelle façon les facteurs de pondération sont déterminés.

	A	B	
Organisation	Facteur de multiplication des réponses non pondérées	Total des demandes terminées	Facteur de multiplication des réponses pondérées ((B/100)*4)
Ministère 1	1,00	20	0,80
Ministère 2	1,00	10	0,40
Ministère 3	1,00	40	1,60
Ministère 4	1,00	30	1,20
Total	4,00	100	4,00

Partie III - Pour mieux comprendre les demandes d'AI

1. Votre unité procède-t-elle à des analyses ou à des études de la nature des demandes reçues?				Pourcentage de réponse	
Oui	Non	s.o. ou n'ont pas répondu			
11,11 %	61,73 %	27,16 %			

2. Comment décrivez-vous les tendances observées dans les trois dernières années? Y a-t-il augmentation, stabilité ou diminution?

Attribut			Pourcentage de la tendance		
Augmentation	Stabilité	Diminution	s.o. ou n'ont pas répondu		
30,86 %	27,16 %	1,23 %	40,74 %		
16,05 %	25,93 %	12,35 %	45,67 %		
20,99 %	30,86 %	1,23 %	46,91 %		
16,05 %	35,80 %	6,17 %	41,98 %		

3. Source de la demande :

Moyenne arithmétique			Moyenne pondérée		
% de toutes les demandes d'AI	Nombre moyen de demandeurs		% de toutes les demandes d'AI	Nombre moyen de demandeurs	
19,99 %	14,5		12,08 %	23,9	
5,94 %	2,6		2,52 %	2,8	
26,76 %	19,9		34,92 %	50,6	
9,99 %	25,7		9,52 %	48,3	
30,94 %	66,5		35,91 %	546,2	
6,38 %	18,1		5,04 %	50,5	
100,00 %	147,3		100,00 %	722,4	
Total des moyennes					
Taux de réponse moyen			57 %		
			s.o.		

Question 5 : Avez-vous d'autres observations à présenter?

Taux de réponse du total des organisations ayant participé : 27 %
Taux de réponse du total de la population : 16 %

Réponse et fréquence

7	<p>Questions de coût</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Renforcer les mécanismes actuels de diffusion de l'information qui sont rentables ➤ Comme nous avons l'obligation réglementaire d'être financièrement autonomes, nous devrions pouvoir recouvrer les coûts intégraux ➤ Nous sommes en affaires pour réaliser des bénéfices - La Loi rend cela difficile - Il faudrait avoir le droit de protéger l'information délicate sur le plan du commerce et sur celui de la concurrence ➤ Examen du barème des coûts des demandes d'AIPRP ➤ Intensification du recouvrement des coûts ➤ Renonciation aux droits pour les demandes et l'information déjà publics
8	<p>Outils et ressources</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Amélioration de la gestion des dossiers pour réduire les coûts et accroître le nombre de communications informelles ➤ Le SCT devrait disposer d'un bassin d'employés ayant reçu une bonne formation et pouvant être affectés à court délai de préavis ➤ Modèle normalisé du processus d'approbation pour le ministre ➤ Il faut une combinaison de ressources, d'utilisation de la technologie, d'ouverture accrue, de réforme législative ➤ Utilisation accrue d'Internet, du personnel des affaires publiques, et autres processus de partage de l'information afin d'assurer la communication en temps opportun et proactive des demandes présentées ➤ Utiliser le moins de papier possible - Veiller à ce que le personnel dispose des outils nécessaires – éducation stratégique en cours, processus et technologie ➤ Offrir une tribune en plus des séances d'information sur l'AIPRP, lorsque les coordonnateurs de l'AIPRP peuvent se rencontrer et échanger des idées, partager des expériences et discuter de questions importantes
4	<p>Formation</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Formation aux droits d'accès aux termes de la LAI, propriété/tenue des dossiers, gestion améliorée de l'information/des dossiers - Nouvelle formation obligatoire sur les principes de responsabilisation et de transparence ➤ Les coordonnateurs de l'AIPRP doivent assurer une formation et établir des politiques et des procédures ➤ Meilleures formation et sensibilisation pour réduire les coûts ➤ Formation du SCT-Justice relativement à l'AIPRP
8	<p>Autres</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Le nombre de demandes est peu élevé et/ou les coûts afférents sont minimes (5) ➤ Non assujéti à la LAI et pas de personnel de l'AIPRP. ➤ La plupart des demandeurs éventuels veulent des renseignements sur leurs demandes de subvention ou de bourse. L'agent de l'AIPRP communique de l'information à ces clients de manière informelle. ➤ Nous encourageons les demandeurs à venir consulter les dossiers visuellement de manière à éviter les photocopies inutiles

Le chiffre dans la colonne de droite indique le nombre de répondants dont les observations sont groupées dans l'autre colonne. Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de répondants ayant présenté essentiellement la même observation ou suggestion.

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Faire payer les coûts réels engagés ➤ Mise à jour du barème des droits de recouvrement des coûts (3) ➤ Élimination des droits ➤ Le recouvrement des coûts doit inclure le temps d'examen des dossiers par le BPR - c.-à-d. exemption/exclusion et recommandations ➤ Augmentation des coûts en raison de la nécessité de procéder à des recherches rapides et d'examiner les sources de dossiers électroniques et manuelles ➤ Élimination des droits de demande – les droits de 5 \$ coûtent plus cher à traiter qu'ils ne rapportent. ➤ Augmentation du recouvrement des coûts de recherche/préparation, de programmation et de photocopie. ➤ Les ministères ne doivent pas traiter les dossiers d'autres ministères afin de réduire les retards et les frais de poste ➤ Les droits ne permettent pas de couvrir les frais réels et les frais généraux des demandes - augmentation des frais de recherche et recouvrement des coûts de reproduction ➤ Imposition de droits pour exercer un effet dissuasif sur les demandes répétitives visant la même information et éliminer les plaintes mal fondées 	<p>Outils</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Politique sur la GRDG et dépôt de l'information à la bibliothèque ➤ Amélioration de la gestion de la tenue de documents ➤ La mise à jour et l'amélioration des politiques de gestion de l'information et de l'observation pourraient réduire le temps de recherche et le nombre de plaintes ➤ Mise à jour des manuels des politiques sur l'AIPRP du SCT ➤ Prestation d'outils de référence du SCT, de la Justice, et de la Cour fédérale ➤ Elaboration de politiques et de lignes directrices pour gérer l'utilisation de la technologie et le traitement de l'information ➤ Révision de la GRDG pour tenir compte de l'information électronique ➤ Diffuser l'information sur Internet 	
<p>Formation</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Davantage de formation du Conseil du Trésor et de membres du personnel ayant une expérience pratique de l'interprétation de la Loi ➤ Compréhension des lois sur l'AIPRP ➤ Sensibiliser et informer les employés sur les enjeux et les préoccupations continus. Formation interne et formation soutenue par le SCT afin d'économiser temps, efforts et coûts. 	<p>Délais</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Délais plus souples ➤ Prolongation des délais 	2
<p>Autres</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Utilisateurs doivent faire leurs propres photocopies ou balayer les documents ➤ Les demandes omnibus exigent un temps de recherche exceptionnel – doivent être dissuadées/refusées ➤ Élimination de la protection contre la communication de l'information aux termes de la Loi, en ce qui a trait au CEPMB, pourrait augmenter le nombre de demandes au sujet du CEPMB ➤ Cohérence de l'application des politiques - c.-à-d. frais, prolongations et gestion des demandes ➤ Diffusion de l'information de façon informelle pour réduire les coûts administratifs ➤ Affichage d'une liste des dossiers ministériels déjà diffusés 		6

Le chiffre dans la colonne de droite indique le nombre de répondants dont les observations sont groupées dans l'autre colonne. Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de répondants ayant présenté essentiellement la même observation ou suggestion.

7	<p>Utilisation minimale des technologies de pointe</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Usage très superficiel (4) ➤ Pas de fonds pour acheter le logiciel ATIPFlow nécessaire ➤ On n'utilise pas le système d'information électronique de crainte de manquer des documents qui devraient faire partie d'une demande - Nécessité de travailler aux politiques et aux procédures 	8	<p>Utilisation du courrier électronique</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Politiques, bulletins, etc. en matière de communication/distribution (4) ➤ Copies de sauvegarde effectuées chaque jour ➤ Acceptation des demandes, autorisation de correspondre, et de parfois communiquer des dossiers (2) ➤ Communication par courrier électronique et transfert de fichiers. Accessibilité aux systèmes des dossiers classés pour éviter d'avoir besoin de l'aide du BPR pour faire imprimer les demandes et y répondre. Préparation des photocopies aux fins de la diffusion des communications 	10	<p>Autres</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Bon nombre d'initiatives sont restreintes par des préoccupations de sécurité, l'incompatibilité des logiciels ou les limites techniques quant à la taille de l'information qui peut être distribuée ➤ Réponse sur disquette dans la mesure du possible (2) ➤ Tous les documents sont produits par la voie électronique ➤ Projets pilotes pour balayer des documents en format électronique. Le système faciliterait la recherche/extraction pour les demandes d'accès à l'information - système électronique de suivi de la correspondance – comporte ses limites. ➤ Utilisation de divers systèmes de gestion de l'information sur mesure et commerciaux pour faciliter le traitement, le stockage et l'extraction ➤ Aucune amélioration de la technologie de la gestion des dossiers n'est nécessaire ➤ Révision des lois pour exercer un effet dissuasif sur les demandes mal fondées et faire payer les utilisateurs commerciaux ➤ Utilisation de la technologie du traitement de textes
<p>Question 4 : Quels genres d'améliorations doivent être apportées aux politiques et aux règlements pour réduire les coûts?</p> <p>Taux de réponse du total des organisations ayant participé : 45 %</p> <p>Taux de réponse du total de la population : 27 %</p> <p>Réponse et fréquence</p>					
29	<p>Révision des droits</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Augmenter les droits de demande (5) ➤ Instaurer des droits de traitement pour éliminer les demandes mal fondées et contraires ➤ Faire payer des frais de photocopie (2) ➤ Les demandeurs de catégorie professionnelle devraient payer des droits intégraux (2) ➤ Le fait de modifier le barème des droits pour les demandes de portée générale permettra de restreindre la portée des demandes ➤ Imposition de droits pour porter plainte ➤ Equilibrer le barème des droits : concilier recouvrement des coûts et information gratuite ➤ Recouvrement d'une partie des coûts auprès des personnes qui présentent fréquemment des demandes au titre de l'examen pour exemption ➤ Recouvrement partiel des coûts mis en place, plus droits de reproduction, de recherche, de préparation, et de programmation ➤ Simplification du barème des droits 				

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ inoffensives – une forme de communication prépondérante. ➤ Le nombre de demandes va de minime à nul ➤ Les coûts sont minimes. Le traitement des dossiers est minimal et pas exhaustif
--	---

Question 3 : Comment votre ministère utilise-t-il les technologies de pointe pour faciliter l'accès à l'information?	<p>Taux de réponse du total des organisations ayant participé : 58 %</p> <p>Taux de réponse du total de la population: 35 %</p>
--	---

Réponse et fréquence ¹	
-----------------------------------	--

15	<p>Prestation de services par Internet</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Utilisation d'un site Web pour éliminer certaines demandes officielles ➤ Affichage de l'information/d'avis /de décisions dans le site Web (10) ➤ Utilisation de la demande d'accès à l'information dans Internet pour faciliter le service ➤ Paiement électronique des demandes ➤ Utilisation accrue du site Web pour les manuels des politiques et les notes de service sur les opérations ➤ Le site Web de la Justice facilite l'accès à l'information sur les activités ministérielles
----	---

12	<p>Utilisation de la TI pour faciliter le processus</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Bases de données pour les recherches ➤ Essai pilote de la gestion des fichiers par la voie électronique ➤ Système de gestion électronique de documents (SGED) et bases de données pour repérer l'information ➤ Production de rapports /information à partir de la base de données ➤ Classement électronique des rapports ➤ Système informatique pour archiver la correspondance/dossiers dans les bases de données pour y accéder ultérieurement ➤ Réduire les exigences de présentation de rapports ➤ Mettre en œuvre un système de suivi électronique avec l'imagerie et la correspondance de sortie. ➤ Système de gestion électronique pour faciliter la conservation et l'accès (2) ➤ Installer un système électronique de gestion des documents pour permettre d'accéder aux documents en un seul dépôt ➤ Les Services ministériels utilisent DOCS pour extraire et sauvegarder des documents. Essai pilote d'un système de tenue des documents et du SGED au titre de la gestion des documents papier et électroniques. Guichet unique d'accès par l'entremise de l'initiative des connaissances ministérielles.
----	--

9	<p>Genres de systèmes et d'utilisations</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cueillette de l'information sur la base de données Access-AMICUS de la Bibliothèque nationale du Canada, qui donne accès à tous les ministères ➤ ATPFlow et système d'information Phoenix à l'ACDI ➤ Système de GED au titre de la gestion des dossiers pour faciliter l'envoi des dossiers et des pièces jointes ➤ Utilisation du système de l'AIPRP pour mieux saisir/manipuler les données ➤ Utilisation d'ATPFlow ➤ Système de suivi des dossiers ➤ Mise à niveau du logiciel du système de suivi de l'AIPRP ➤ ATPFlow pour traiter les demandes d'information et réduire le temps de rassemblement des données ➤ Acceptation des demandes d'accès à l'information présentées par courrier électronique et par télécopieur
---	--

¹ Le chiffre dans la colonne de droite indique le nombre de répondants dont les observations sont groupées dans l'autre colonne. Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de répondants ayant présenté essentiellement la même observation ou suggestion.

13	<p>Améliorations apportées à la formation</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Veiller à ce que le personnel connaisse la GRDG, le système de classification, les barèmes de conservation/allocation, et les opérations ministérielles ➤ Formation et vérification du système de gestion de l'information ➤ Personnel ayant reçu une bonne formation et consciencieux ➤ Connaissance des pratiques de gestion de l'information pour améliorer le processus et réduire les coûts ➤ Assurer la formation aux pratiques de gestion des dossiers et au nouveau système de suivi de l'AIPRP ➤ Les systèmes de gestion de l'information requièrent des personnes chevronnées et ayant reçu une bonne formation pour faciliter les activités de recherche et d'extraction de l'AIPRP. Solutions humaines, et non seulement techniques ➤ Une plus grande sensibilisation aux politiques et aux objectifs de gestion de l'information et un appui de la haute direction permettraient d'améliorer les pratiques et de réduire les coûts ➤ Sensibiliser les fonctionnaires ministériels - c.-à-d. différence entre dossiers transitoires et dossiers de l'organisation; périodes de conservation et délais d'allocation à observer; uniformisation du classement électronique; technologie et capacités logicielles
10	<p>Améliorations apportées au processus</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Veiller à ce que la chaîne de la structure de gestion de l'information soit saine et sensibiliser les intéressés à l'importance des processus et des procédures de tenue de documents ➤ Tenir les membres du personnel informés ➤ Effort spécial consacré aux arrières ➤ Surveillance du flux des dossiers ➤ Mise au point et adoption d'un système de gestion de l'information ➤ Système de classement uniforme et barème de conservation des dossiers pris en charge par la section de l'information ➤ Gestionnaires de programmes doivent déterminer les dossiers qui serviront de protection pour permettre une plus grande diffusion de l'information par les canaux informels ➤ Document d'orientation interne mis au point pour examiner la gestion des dossiers et de l'information, les procédures, les lignes directrices et les pratiques
11	<p>Utilisation et amélioration de la technologie</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mise en œuvre rapide des systèmes de gestion de l'information ➤ Amélioration du système de CDAI ➤ Nouveau système de dossiers ➤ Dossiers électroniques pour accélérer la prestation, réduire les coûts de reproduction et de distribution, éviter les arrières et les plaintes ➤ Appliquer la technologie et veiller à ce que les processus et les procédures soient mis en œuvre dès sa mise en application ➤ Utiliser un système électronique de registre et de gestion des documents ➤ Plus grande participation de l'AIPRP à la mise au point des systèmes d'information ➤ Soutien du CT aux systèmes améliorés et courants de gestion électronique des fichiers et des trousseaux de formation offertes sur le Web en matière d'AIPRP ➤ Système de gestion électronique – peut permettre de saisir un plus grand nombre de dossiers électroniques et réduire les coûts liés aux systèmes papier, et peut accroître le temps à consacrer à la recherche de l'information ➤ Mise en œuvre d'un système électronique de gestion de l'information AVANT TOUT pour réduire le temps requis et les coûts ➤ Notification par courrier électronique des mises à jour du CT/Justice en matière d'AIPRP (p. ex. bulletins, recueils de jurisprudence)
5	<p>Autres</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les coûts et le nombre de demandes chez eux sont si peu élevés qu'ils n'ont pas à réviser leurs pratiques de gestion ➤ Organiser un groupe cible pour évaluer les pratiques de gestion de l'information ➤ Accent sur la conception de formules, de documents et sur la cueillette pour éviter un traitement coûteux. Ne plus attendre les observations d'expertise avant de communiquer les résultats de demandes

1	<p>Le chiffre dans la colonne de droite indique le nombre de répondants dont les observations sont groupées dans l'autre colonne. Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de répondants ayant présenté essentiellement la même observation ou suggestion.</p>	
5	<p>Accessibilité de l'information</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Information maximale pour le public dans Internet (2) ➤ Il devrait y avoir davantage d'information en bibliothèque ➤ Accès informel pour une réponse rapide au client ➤ L'information jugée « publique » devrait être accessible en direct ou dans les bibliothèques ministérielles ➤ Etablir une salle d'examen public et fournir du matériel public pour réduire le nombre de demandes 	
11	<p>Meilleure gestion des dossiers</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Etablir des systèmes de classement centralisés et attribuer des ressources suffisantes à la tenue à jour ➤ Trop de temps perdu - Nécessité d'un système qui permet au créateur de classer l'information facilement ➤ Documents manquent d'éléments d'identification qui permettraient de les repérer rapidement ➤ Tous les documents sont classés comme il se doit ➤ Moderniser les fonctions de traitement des fichiers (balayage électronique, imagerie électronique, versions électroniques, recouvrement des coûts par la voie électronique) ➤ Règles de tenue de documents pour toute l'organisation ➤ Système de classement dans un registre central permet l'extraction rapide des dossiers. La correspondance et autres documents doivent absolument passer par le classement central pour éviter la perte de temps attribuable aux recherches ➤ Amélioration du processus de recherche de l'information - Dossiers éparpillés entre les mains d'un trop grand nombre de personnes - Trop grand nombre de dossiers transitoires conservés ➤ Perfectionnement continu du système ➤ Faire une meilleure utilisation du registre central et des dossiers transitoires. Des révisions périodiques des pouvoirs de déclassement et l'élimination des dossiers jetables permettraient au système central de mettre l'accent sur les dossiers constituant la mémoire de l'organisation ➤ Simplification de la tenue de documents - Amélioration de la gestion de l'information - Eviter de reproduire les dossiers, classification des dossiers, système d'archivage/classement bien réglementé, saines pratiques de conservation/destruction des dossiers ➤ Communication vigoureuse des politiques et des procédures ministérielles de gestion de l'information 	
	Réponse et fréquence	
	<p>Question 2 : Comment les pratiques de gestion de l'information peuvent-elles être améliorées pour réduire les coûts?</p> <p>Taux de réponse du total des organisations ayant participé : 50 %</p> <p>Taux de réponse du total de la population : 30 %</p>	
2	<p>Outils</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ L'utilisation d'un système électronique pour tous les dossiers donnerait un accès rapide et facile au coordonnateur de l'AIPRP, sauf pour les dossiers protégés/confidentiels/délicats qui sont surtout traités sans autre consultation. ➤ Etablir des règlements plus stricts qui permettraient à certains ministères de rejeter les demandes abusives. 	
2	<p>Processus informel</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Il faut inciter le public à présenter un plus grand nombre de demandes informelles ➤ Le demandeur doit communiquer directement avec le BPR pour obtenir des précisions et déterminer si l'information peut être rendue publique de façon informelle 	

Partie I – Résumé des observations présentées par les coordonnateurs de l'AIPRP en réponse aux questions ouvertes sur la façon de réduire les coûts tout en respectant l'esprit des lois

Question 1 : Comment le processus d'approbation peut-il être simplifié pour réduire les coûts?	
Taux de réponse du total des organisations ayant participé : 52 % Taux de réponse du total de la population : 32 %	
Réponse et fréquence	
<p>Plus grande délégation de pouvoirs / Modifications des rôles et des responsabilités</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Déléguer la totalité ou la majorité des pouvoirs /fonctions au coordonnateur ministériel de l'AIPRP (5) ➤ Communications ou services juridiques doivent être entièrement distincts ➤ Habituellement, seulement 2 personnes pour le processus d'approbation, requiert rarement l'approbation du président ➤ Décisions courantes prises par l'agent de l'AIPRP, tandis que les nouveaux genres de demandes ou celles qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sont portées à un plus haut niveau ➤ Délégation descendante pour certaines dispositions de la Loi ➤ Préciser qui a le pouvoir et aux termes de quelles dispositions (2) ➤ Les coordonnateurs de l'AIPRP doivent avoir le pouvoir de traiter et d'autoriser la diffusion de l'information, et de préparer le matériel de communication ➤ Trop grand nombre de niveaux dans le processus ➤ Petit organisme - Processus d'approbation demeure entre les mains du coordonnateur de l'AIPRP en consultation avec un gestionnaire du ministère. Certaines parties de la Loi sont déléguées au président directeur général pour l'autorisation finale avant la communication ➤ Nécessité de sensibiliser davantage la haute direction aux exigences de l'AIPRP et au rôle des coordonnateurs de l'AIPRP. Le Conseil du Trésor peut effectuer des visites dans les ministères à l'appui de ce processus et souligner à la haute direction les défis auxquels sont confrontés les coordonnateurs. 	15
<p>Aucune simplification additionnelle n'est possible</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ La simplification aurait un effet sur le caractère opportun, plutôt que sur les coûts ➤ Les coûts ne sont pas très élevés (3) ➤ Pas un problème dans les petites institutions (5) ➤ Déjà simplifié (6) ➤ Pas de retards pour les petites organisations 	16
<p>Amélioration du processus</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Accroître le pouvoir d'exemption à l'AIPRP ou réduire le nombre d'exemptions nécessitant un examen/approbation. ➤ Réduire le nombre de trousse de documents nécessitant la rédaction d'infocapsules et l'examen du bureau du ministre ➤ Assurer la formation du personnel à l'étape initiale du processus et veiller à ce que les exemptions soient cohérentes et fassent état des politiques et des pratiques. Veiller à ce tous les documents soient rendus publics ensemble, surtout pour les demandes délicates, afin d'éviter la répétition des demandes. ➤ Examiner périodiquement le processus d'approbation de l'AI avec la haute direction afin de perfectionner et de mettre en œuvre de nouvelles procédures en vue de simplifier le processus ➤ Examiner et simplifier les procédures en éliminant des étapes et en les rendant conformes à d'autres processus, comme celui qui concerne la production des notes. 	5

Le chiffre dans la colonne de droite indique le nombre de répondants dont les observations sont groupées dans l'autre colonne. Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de répondants ayant présenté essentiellement la même observation ou suggestion.

Annexe B – Réponses de sondage fournies par la collectivité de l'AIPRP

Introduction

La présente annexe résume les réponses fournies par la collectivité de l'AIPRP pour les parties I, III et IV du sondage. Les taux de réponse sont fournis pour permettre au lecteur de connaître la fréquence des réponses et évaluer l'intérêt pour des questions données.

Les réponses à la partie II du sondage ont été analysées afin d'établir des estimations des coûts des programmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Les résultats de cette analyse se trouvent à l'annexe C.

Taux de réponse au sondage

Taux de réponse au sondage		
Taux de réponse		
Organisations	Taux de réponse	
Total de la population (organisations ayant reçu le sondage)	135	--
Total des réponses à la partie 2 du sondage	65	49 %
Total des réponses aux parties 1, 3 et 4 du sondage	81	60 %

Résultats pour les parties 1 et 3 du sondage		
Accès à l'information		
Organisations	Total des demandes terminées en 1998-99	
Répondants figurant dans la base de données du SCT au 31 mars 1999	58	12 004
Répondants ne figurant pas dans la base de données du SCT	23	s.o.
Total des réponses	81	12 004
Organisations figurant dans la base de données du SCT avec des données		
Organisations figurant dans la base de données du SCT sans données	17	s.o.
Organisations figurant dans la base de données du SCT	103	14 340
Champ d'application du sondage en pourcentage (12 004 / 14 340)		
84 %		

Résultats pour les parties 1 et 4 du sondage		
Protection des renseignements personnels		
Organisations	Total des demandes terminées en 1998-99	
Répondants figurant dans la base de données du SCT au 31 mars 1999	61	34 618
Répondants ne figurant pas dans la base de données du SCT	20	s.o.
Total des réponses	81	34 618
Organisations figurant dans la base de données du SCT avec des données		
Organisations figurant dans la base de données du SCT sans données	52	s.o.
Organisations figurant dans la base de données du SCT	109	36 313
Champ d'application du sondage en pourcentage (34 618 / 36 313)		
96 %		

- L'accès à l'information est possible selon d'autres moyens. Veuillez préciser ces moyens.
- *Pour les demandes d'AI*, une motion visant la production de documents relatifs à une question soulevée par un député a également été reçue.

Plus particulièrement, les personnes interrogées ont été invitées à :

1. Présenter des observations sur les analyses ou les études menées par leur unité au sujet de la nature des demandes reçues, le cas échéant.
2. Décrire et à expliquer les raisons des tendances en cours dans les trois dernières années, sous l'angle de la complexité des demandes, du nombre de demandes, du coût des réponses et du temps de réponse.
3. Déterminer les sources des demandes et à fournir de l'information sur les motifs des demandes par source. Des sources ont été suggérées pour l'AI et elles incluaient les médias, les universitaires, les entreprises, les députés, le public et d'autres. Aucune suggestion n'a été avancée pour les demandes de RP.

4. Classer les demandeurs par la fréquence des demandes présentées.

5. Déterminer la source des plaintes et leurs motifs.

6. Évaluer le pourcentage de tous les coûts liés au traitement des demandes et des plaintes pour chaque source.

7. Classer la complexité relative des demandes en comparaison d'une série d'affirmations, comme suit :

- L'information demandée est immédiatement accessible; l'examen requis est nul ou superficiel.
- L'information demandée requiert temps/effort/consultation auprès d'autres unités pour être extraite ou préparée; l'examen requis est superficiel.
- L'information demandée requiert temps/effort/consultation auprès d'autres unités pour être extraite ou préparée, et un examen détaillé est requis. La consultation des Services juridiques n'est pas requise.
- L'information demandée requiert temps/effort/consultation auprès d'autres unités pour être extraite ou préparée, et un examen détaillé est requis. La consultation des Services juridiques est requise.

8. Déterminer la mesure dans laquelle d'autres moyens d'accéder à l'information existent ou pourraient être établis en fonction des scénarios suivants :

- L'information demandée est déjà publique.
- L'information demandée n'est pas déjà publique, mais il serait possible qu'elle le soit.
- L'accès à l'information est prévu par une autre loi. Les personnes interrogées ont été invitées à nommer cette loi, le cas échéant.
- L'accès à l'information est fourni par les tribunaux par l'entremise du cours normal de procédures judiciaires.

(salaires et autres) aux activités suivantes :

- Coûts de traitement des demandes d'AIPRP
- Traitement des plaintes
- Administration et gestion générales
- Formation et orientation du personnel à l'extérieur de l'unité
- Orientation du personnel de la gestion des renseignements détenus par le gouvernement (GRDG) et liaison avec celui-ci
- Préparation des rapports annuels
- Autres coûts engagés.

Estimations des coûts engagés par le bureau de première responsabilité (BPR) (c.-à-d. le bureau qui détient les renseignements demandés)

- Les personnes interrogées ont été invitées à estimer le temps consacré au nom de leur organisation à répondre à une demande moyenne en heures de travail. Il a été demandé d'estimer le temps consacré par le BPR, par l'unité de l'AIPRP et par d'autres. Il a été demandé d'établir une estimation pour les demandes d'AI et une autre pour les demandes de RP.

Nature des activités de l'unité de l'AIPRP et du BPR

- Les personnes interrogées ont été invitées à attribuer un *pourcentage* du temps consacré par l'unité de l'AIPRP et par le BPR aux activités suivantes :

- Recherche de l'information
- Préparation de l'information
- Examen de l'information au titre des exemptions et des exclusions
- Administration
- Autres

Il fallait établir une estimation pour les demandes d'AI et une autre pour les demandes de RP.

Systèmes d'information

- Les répondants ont été interrogés au sujet des systèmes et des pratiques servant à consigner les demandes d'AIPRP et les coûts afférents et à en assurer le suivi.

PARTIE III - Pour mieux comprendre les demandes d'AI et Partie IV - Pour mieux comprendre les demandes de RP

Des questions semblables ont été posées pour chacun des programmes afin d'évaluer les tendances actuelles, la source des demandes et des plaintes, les raisons invoquées, les répercussions sur les coûts, la fréquence des demandes par demandeur, la complexité des demandes et l'existence ou la possibilité d'autres moyens d'accès à l'information.

Annexe A – Questions de sondage posées à la collectivité de l'AIPRP

Structure du sondage

Le sondage est constitué de quatre parties :

Partie I	Suggestions pour réduire les coûts tout en respectant l'esprit des lois
Partie II	Estimation des coûts en 1998-1999
Partie III	Pour mieux comprendre les demandes d'AI
Partie IV	Pour mieux comprendre les demandes de RP

PARTIE I - Suggestions pour réduire les coûts tout en respectant l'esprit des lois

Une série de questions ouvertes ont été posées, notamment :

- Comment le processus d'approbation peut-il être simplifié pour réduire les coûts?
- Comment les pratiques de gestion de l'information peuvent-elles être améliorées pour réduire les coûts?
- Comment votre ministère utilise-t-il les technologies de pointe pour faciliter l'accès à l'information?
- Quels genres d'améliorations doivent être apportées aux politiques et aux règlements pour réduire les coûts?
- Avez-vous d'autres observations à présenter?

PARTIE II – Estimation des coûts en 1998-1999

Coûts de l'exploitation de l'unité de l'AIPRP

- Quel a été le total des coûts engagés en 1998-1999 par votre ministère à l'appui de l'exploitation de votre unité de l'AIPRP? Les personnes interrogées ont été invitées à classer les coûts engagés et à répartir les coûts entre l'AI et la PRP.
- Combien d'équivalents temps plein (ETP) ont été utilisés par l'unité de l'AIPRP à l'appui de l'administration des lois sur l'AIPRP pour l'exercice 1998-1999? Les personnes interrogées ont été invitées à répartir les ETP entre l'AI et la PRP.
- Les personnes interrogées ont été invitées à attribuer un pourcentage des frais de F et E

mieux composer avec les demandes volumineuses et répétées, ainsi que des mesures visant à grouper les demandes.

Droits relatifs aux renseignements personnels

La Loi sur la protection des renseignements personnels ne prévoit actuellement l'imposition d'aucun droit. Il n'est pas suggéré que des droits soient perçus, étant donné que le gouvernement a intérêt à faire en sorte que les dossiers soient tenus à jour et exacts. Au sujet des droits, la CARD a déclaré ce qui suit :

Dans la plupart des cas, le particulier n'exerce aucun contrôle sur la façon dont le gouvernement recueille de l'information à son sujet, le cas échéant, ou sur la façon dont cette information est conservée. L'accès à l'information permet au demandeur de protéger sa vie privée et il contribue à l'exactitude des dossiers du gouvernement, ce qui accroît du même coup la responsabilisation. Pour toutes ces raisons, ... l'accès aux renseignements personnels sur un demandeur doit être gratuit. La majorité des présentations, surtout celles qui proviennent de particuliers et de groupes communautaires, appuient cette proposition : dans certains cas, parce qu'ils considèrent que les droits et les frais ne sont pas conformes au principe de base de l'accès à l'information; dans d'autres cas, étant donné qu'il est pratique courante dans certains organismes de ne pas imposer de droits pour l'accès à des renseignements personnels. En revanche, un certain nombre d'organismes sont en faveur de l'imposition de droits symboliques afin d'exercer un effet dissuasif sur les demandes mal fondées.

consacrer à la recherche et à l'extraction. Ce barème pourrait être mis en application au moyen d'un règlement ou d'un instrument législatif de manière à être assujéti à la surveillance parlementaire. Au moment d'établir le barème des droits, il faudrait tenir compte de divers facteurs, comme la technologie de l'information et les systèmes de gestion des dossiers qu'un organisme devrait raisonnablement appliquer, du temps direct d'administration requis pour préciser la demande et faciliter une réponse, et du pourcentage général des coûts que les clients devraient assumer. Pour protéger les demandeurs contre les organismes dotés de systèmes de gestion de l'information inefficaces, des barèmes de droits réduits pourraient être appliqués si les systèmes ou les pratiques d'un ministère ou d'un organisme, en matière de gestion des dossiers, sont jugés inefficaces ou désuets. Cette évaluation pourrait être établie par l'archiviste national en réponse à des préoccupations exprimées par le Commissariat à l'information.

- **Révision annuelle du barème des droits** – Une révision annuelle permet d'éviter les augmentations abruptes. S'il est décidé que le temps de recherche constitue le fondement du barème des droits, sa révision pourrait être indexée ou liée à l'augmentation annuelle moyenne des dépenses salariales.

- **Restauration de seuils de coût au-delà desquels un ministère ou un organisme ne serait pas tenu de répondre à une demande** – Même si on s'attend à ce que les fonctionnaires répondent à une variété de demandes et même s'ils sont tenus de le faire, des dispositions pourraient permettre à une organisation de ne pas répondre aux demandes ayant d'importantes répercussions sur les ressources. Il ne s'agit pas d'empêcher la présentation de demandes, mais plutôt de favoriser une plus grande précision des demandes et d'aider les demandeurs à prendre conscience de l'incidence de leurs demandes sur les opérations.

Par exemple, supposons un seuil fixé à 30 000 \$. D'après notre analyse des coûts, cela représente environ 900 heures de travail. L'impact direct pour le BPR est estimé à environ 300 heures ou 8 semaines de travail. Au-delà de ce seuil, les demandeurs seraient invités à circonscrire leurs demandes en étant plus précis au sujet des dossiers ou de l'information demandés ou de l'étendue ou de la période visée par ces dossiers, ou des deux. Conformément au barème des droits susmentionné, le temps de recherche estimatif pourrait servir à déterminer à quel moment le seuil de coût a été dépassé. Un seuil de 30 000 \$ représente 100 heures de recherche.

- **Restauration d'autres mesures** – Des changements pourraient être apportés à la Loi de façon à permettre aux ministères et aux organismes de mieux concilier les priorités en concurrence et à réduire la répétition des efforts déployés. Il serait notamment possible d'harmoniser le droit d'accès à l'information prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information* et dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* avec les autres lois qui définissent et prévoient d'autres moyens d'accès à l'information, d'appliquer des dispositions qui permettraient de

lesquels les coûts pourraient être levés, et dans quelle mesure. Par exemple, selon une analyse des coûts liés à une demande moyenne et d'après un taux de recouvrement de 10 %, les droits de demande seraient de 30 \$³. Cela représente environ 10 heures de recherche et de préparation ou 300 \$ de coûts marginaux raisonnables. Elle tient compte des coûts différentiels de l'administration directe du traitement d'une demande.

- **Simplifier le fondement des droits d'estimation supérieurs au niveau de base de service acheté par les droits de demande** – Les droits sont difficiles à estimer avec précision et à prévoir. Les estimations de droits élevés font souvent l'objet de plaintes.

Il serait possible d'adopter un barème des droits semblable à celui qui est proposé par la CARDA, qui fixe les droits et les coûts recouvrés en fonction du nombre de pages résultant de la recherche. L'avantage de cette approche, c'est que le nombre de pages est facile à mesurer. Cependant, le nombre de pages est plus étroitement lié au temps d'examen, qui est habituellement considéré comme un coût inadmissible. Cette approche pose problème comme base d'estimation des droits, étant donné qu'il est souvent difficile de prévoir le nombre de pages susceptible de résulter d'une recherche. Comme solution de rechange au nombre de pages, il serait possible d'appliquer le temps de recherche.

Si un barème assorti de catégories est appliqué plutôt qu'un tarif horaire, comme 10 \$ de l'heure, les demandeurs auraient une plus grande certitude au sujet des droits. En conséquence, cette approche évite les différends liés à la précision et à la composition des estimations de droits. Cette approche servirait également à simplifier les enquêtes sur les plaintes. Par exemple, si on estime que la recherche doit durer 5 heures ou plus **et** si on estime que le total des coûts admissibles est supérieur à 300 \$, les droits seraient fixés selon un barème. Toujours selon notre analyse des coûts, le barème suivant pourrait être envisagé :

de 5 à 10 heures	- 75 \$
de 11 à 20 heures	- 150 \$
de 21 à 30 heures	- 225 \$
etc.	

Pour illustrer l'application du barème, prenons l'exemple suivant. Si le temps de recherche estimatif est de 15 heures, les droits exigés seraient de 150 \$. Les droits de demande initiaux de 30 \$ pourraient être portés au crédit du demandeur, de sorte qu'il ne lui resterait que 120 \$ à payer avant que la demande soit terminée.

À titre de règle d'orientation générale, la CARDA a proposé qu'un barème des droits soit établi en fonction d'une évaluation réaliste du nombre moyen d'heures qu'un administrateur compétent, au sein d'un organisme doté de systèmes efficaces de gestion des dossiers, devrait

³ La Loi sur l'accès à l'information limite les droits de demande à un maximum de 25 \$.

8. Suggestions sommaires

Les programmes de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels sont des programmes réceptifs que fournit le gouvernement aux citoyens. Les gouvernements ne peuvent élargir leur services aussi facilement que le fait l'entreprise privée quand ils font face à une demande croissante. La loi fédérale, *Loi sur l'accès à l'information*, n'impose pas de limite au nombre de demandes et elle ne donne pas aux ministères et aux organismes les moyens de combiner ou de rejeter les demandes, dans la même mesure où cela existe ou est envisagé dans d'autres administrations. L'actuel barème des droits est modeste, en comparaison de celui d'autres administrations, et sa mise en application semble caractérisée par les mêmes difficultés.

Nous proposons un certain nombre de suggestions inspirées d'approches adoptées par d'autres administrations. Ces suggestions ont trait à des mesures qui permettraient à la fois de simplifier la mise en application des droits et d'aider les ministères et organismes à mieux concilier leurs priorités en concurrence. Nous proposons également que des discussions directes soient tenues avec des représentants des divers groupes clients afin d'obtenir leur point de vue et leurs observations sur les propositions de changement. Cette section se termine par des observations générales sur les droits présentées à titre informatif.

- **Conserver les droits d'application** – Les droits d'application sont faciles à administrer et ils ne sont pas assujettis au processus de plainte. Étant donné que l'actuel régime d'imposition des frais est inefficace et que la recherche du recouvrement des coûts pourrait nuire à l'accès, les droits de demande doivent être conservés, mais en tenant de plus en plus compte des coûts importants qui sont engagés, et rarement recouverts, dans la réponse à une demande.

La CARD australienne a proposé que les droits de base soient fixés à un niveau qui prévoit une contribution raisonnable de la part du client pour le service qui lui est fourni, sans être trop élevé pour ne pas dissuader le public d'invoquer la loi. En Australie, les droits de demande sont de 30 \$, un niveau que la CARD ne considère pas comme étant un facteur de dissuasion déraisonnable. La CARD a proposé que si aucun document n'est communiqué, aucun droit ne doit être perçu. Cette prise de position ne tient pas compte de la valeur ajoutée que constitue le fait de savoir qu'aucun dossier n'est disponible ou que les dossiers demandés sont retenus. De plus, le fait de rembourser des droits imposerait des coûts administratifs additionnels à l'État. En conséquence, les droits ne doivent pas être remboursables.

- **Assujettir les droits de demande à un niveau de service défini** – Le projet de loi du Royaume-Uni renfermait une proposition, laquelle 10 % des coûts marginaux raisonnables constituerait le plafond des coûts à recouvrer. Nous avons estimé qu'en 1998-1999, l'État a recouvré environ 8 % des coûts liés au temps de recherche et de préparation. Ce pourcentage a grimpé à 11 % en incluant les droits de demande. En assujettissant les droits de demande à un taux de recouvrement des coûts marginaux raisonnables, le gouvernement pourrait éviter la discussion sur la nature d'une activité et sur sa classification, ainsi que sur les cas dans

un rôle à jouer dans l'établissement du barème des droits; il assurerait la liaison avec le dirigeant principal de l'information afin de déterminer le barème des frais. Ce barème devrait être fondé sur une évaluation réaliste du nombre moyen d'heures qu'un administrateur compétent, au sein d'un organisme doté de systèmes efficaces de gestion des dossiers, devrait consacrer à la recherche et à l'extraction. Il pourrait être mis en vigueur au moyen d'un règlement ou d'un instrument législatif, de façon à être soumis à la surveillance parlementaire. Un barème de droits uniformisé assurerait une plus grande certitude et protégerait les demandeurs contre les organismes dotés de systèmes de gestion de l'information inefficaces. Au moment d'établir le barème des droits, le Commissaire à l'information devrait tenir compte de divers facteurs, comme la technologie de l'information et les systèmes de gestion des dossiers qu'un organisme devrait raisonnablement utiliser. Il est proposé que le barème soit révisé annuellement.

Le projet de loi sur l'accès à l'information du Royaume-Uni, qui a été déposé à la Chambre des communes le 18 novembre 1999, incluait une disposition qui limite les droits à 10 % des coûts marginaux raisonnables. Il renfermait également une disposition qui exempterait les autorités publiques de l'obligation de communiquer l'information demandée si les coûts dépassent un certain seuil prescrit par le secrétaire d'État. Cela permet aussi au secrétaire d'État de prescrire différents montants pour différentes autorités. Cela permet en commun les coûts des demandes d'information lorsque deux demandes ou plus sont présentées par une personne, ou par deux personnes ou plus qui agissent conjointement. De plus, les autorités publiques ne seraient pas tenues d'acquiescer aux demandes contraires, ni aux demandes répétées ou en grande partie semblables provenant de la même personne, sauf si elles sont présentées à des intervalles raisonnables.

La loi australienne sur l'accès à l'information permet le rejet des demandes d'information répétées au sujet desquelles le demandeur a été avisé que cette information était à vendre ou relativement à laquelle l'accès a déjà été refusé. Au sujet du bien-fondé des dispositions permettant à un organisme de rejeter une demande « contraire », la CARD a déclaré que dans les douze années d'application de la Loi, peu de demandes pouvaient être qualifiées à proprement parler de « contraires ». Elle a fait observer que même si cette disposition est largement appuyée, le « caractère contraignant » est un concept plutôt obscur. On craint que certains organismes abusent de ces dispositions, ce qui entraînerait une mise en application imprévisible.

7. Autres approches

Dans le cadre des discussions avec le groupe de réflexion au sujet des autres approches, il a été reconnu que le barème des droits devait être révisé, non pas par souci de recouvrement des coûts, même si la subvention accordée par la Loi aux demandeurs de catégorie professionnelle soulève certaines préoccupations. Les droits produits sont minimes et ils sont versés au Trésor. Les droits sont considérés comme étant difficiles à imposer et à percevoir sur le plan administratif, mais on estime parallèlement qu'ils constituent un moyen efficace de contrôler la demande. Nous avons examiné les lois appliquées par d'autres administrations et des études connexes afin de trouver d'autres approches et d'autres moyens de réaliser les deux objectifs du recouvrement des coûts et du contrôle de la demande, tout en tenant compte de l'importance de préserver le droit d'accès à l'information.

L'étude Roberts et celle de la CARD ont toutes deux recommandé que des modifications soient apportées à l'approche adoptée en matière d'imposition de droits. Roberts a recommandé l'adoption du modèle américain, qui applique des barèmes de droits différents selon l'identité du demandeur. Roberts a fait observer que le nombre de demandes d'information de la part de personnes du grand public avait baissé sensiblement quand l'Ontario avait haussé ses droits en 1996. En revanche, les demandes des entreprises n'avaient pas semblé bouger. Pour justifier l'application d'un barème de droits différents, il pourrait être invoqué que si le motif du demandeur est la réalisation d'un bénéfice ou d'un gain personnel, plutôt que l'intérêt public en soi, des droits plus élevés doivent être imposés.

Pour ce qui est d'un barème de droits différents, la CARD avait soutenu qu'il serait complexe à administrer et qu'il sèmerait la confusion chez les demandeurs. Il serait difficile de déterminer quelles catégories de demandes doivent faire l'objet de frais plus élevés et, dans bon nombre de cas, de déterminer le motif du demandeur. L'application de barèmes de droits différents ne tient pas compte du bienfait pour l'ensemble de la société. Prenons l'exemple de la relation entre l'apiculteur et l'exploitant d'une culture fruitière. En tant qu'exploitant d'une culture fruitière, vous n'avez pas intérêt à interdire l'accès à vos arbres aux abeilles de votre voisin, dans le cadre de sa recherche d'un bénéfice tiré de la fabrication du miel. Le demandeur professionnel pourrait être considéré au même titre, puisqu'il permet la diffusion de l'information. Les mesures adoptées par le demandeur professionnel, même s'il le fait pour gagner sa vie, permettent d'assurer la transparence et la responsabilisation des institutions publiques. Dans une société axée sur le savoir, la libre circulation de l'information peut constituer un avantage sur le plan de la concurrence.

La CARD a proposé qu'au lieu de l'actuelle approche de perception de droits fondée sur les mouvements d'entrée, les extraits servent à déterminer les droits. Si aucun document n'est communiqué, il n'y a pas de droits perçus. Par exemple, il a été proposé d'utiliser le nombre de pages communiquées comme base de détermination des droits à payer. Cette approche serait plus facile à appliquer et à défendre sur le plan administratif. Le Commissaire à l'information aurait

« Le régime de recouvrement des coûts doit être conforme à l'objet de la Loi. Il est contradictoire que la Loi incite à la participation aux affaires publiques tout en empêchant les citoyens de participer au processus en imposant des droits prohibitifs. Le coût d'application de la Loi pour les organismes doit être considéré dans le contexte du rôle des lois dans l'approfondissement de la responsabilisation démocratique.

- L'examen de la question [du coût] ne doit pas se restreindre au coût d'opportunité à court terme et il doit inclure les questions cruciales à long terme au sujet de la nature d'une démocratie authentiquement libérale.
- Une trop grande importance a été accordée à des facteurs économiques (comme le recouvrement des coûts) au détriment des bienfaits sociaux (et politiques) inquantifiables tirés du droit d'accès aux documents conféré par la loi sur l'accès à l'information.

Au moment d'évaluer le coût de la prestation de l'information aux termes de la Loi, il est important de ne pas oublier les avantages qui découlent de l'ouverture favorisée par la loi, qui sont en grand nombre intangibles et inquantifiables.

- Une somme de 20 millions de dollars constitue une aubaine pour un outil de responsabilisation publique aussi essentiel. La loi se paie d'elle-même sous la forme d'un comportement plus professionnel, plus prudent et plus soucieux des règles d'éthique de la part des fonctionnaires, qui doivent maintenant exercer leur charge publique aux yeux de tous.

L'application stricte du principe du financement par l'utilisateur garantirait presque assurément que la loi passe à côté de l'objectif visé. On peut toutefois affirmer qu'un accès entièrement gratuit pourrait imposer un fardeau financier et administratif déraisonnable aux ministères et aux organismes. Selon nous, les demandeurs devraient verser une contribution pour éponger le coût de la prestation des renseignements détenus par le gouvernement, mais cette contribution ne devrait pas être trop élevée pour ne pas dissuader le public de demander des renseignements. Le régime des droits et des frais doit faire état du fait que la Loi sur l'accès à l'information consiste surtout à accroître la responsabilisation du gouvernement et la participation du public aux processus décisionnels, et non à produire des recettes ou à assurer le recouvrement des coûts.

Le régime de frais d'accès à l'information avait initialement pour objet de faire en sorte que les usagers de la loi contribuent aux coûts de la mise en application de la Loi. L'adoption d'une approche davantage axée sur le financement par les usagers est survenue en 1986 avec l'instauration de droits de demande et de frais distincts pour le temps consacré à la détermination de la décision. Cela n'a toutefois par permis, ni de près ni de loin, d'en arriver à un recouvrement intégral des coûts. Par exemple, en 1994-95, le coût de la prestation de l'information aux termes de la loi sur l'accès à l'information était estimé par les organismes à 10 383 956 \$. Seulement 3,7 % de cette somme a été recouvré au moyen de frais et de droits.

L'actuel régime des droits et des frais d'accès à l'information essuie de sévères critiques de la part des demandeurs et des organismes. Les demandeurs se plaignent des coûts trop élevés et du fait que ceux-ci sont perçus, qu'ils obtiennent l'information ou non. Les demandeurs doivent en effet payer même si tous les documents qu'ils demandent sont soustraits à la loi du fait qu'ils en sont exemptés. Les droits et les frais peuvent donc exercer un effet dissuasif certain.

- Les droits et les frais sont imposés à titre de ticket modérateur afin de réduire la demande, et ainsi réduire le niveau des ressources financières publiquement qui doivent être consacrées à la mise en application de la loi sur l'accès à l'information.

Il semble que certains organismes abusent du système des estimations, et qu'ils établissent des estimations exagérées afin de dissuader les demandeurs de présenter des demandes. En outre, certains organismes interprètent les dispositions de renonciation d'une façon beaucoup trop technique. Certains organismes considèrent que le régime actuel est si compliqué, si fastidieux et qu'il coûte si cher à administrer qu'ils ne se donnent même pas la peine d'imposer des frais pour fournir l'accès à des documents aux termes de la loi sur l'accès à l'information. »

(CARD) présentait des observations analogues en ce qui a trait à l'efficacité et à la performance du régime australien de recouvrement des coûts. Ces opinions sont conformes à celles qui ont été exprimées par les coordonnateurs de l'AIPRP dans le cadre de l'étude en cours, ainsi que lors de notre étude menée en 1995. Les observations de la CARD sont présentées ci-après.

6. L'utilité de l'actuel barème des droits

En 1998-99, l'État a perçu pour 290 000 \$ de droits, soit environ 20 \$ par demande. Cette somme inclut les droits de demande de 5 \$ pour une demande d'accès à l'information et les 15 \$ pour le recouvrement des coûts relatifs au temps de préparation et de recherche admissible. Cela représente un taux de recouvrement d'environ 8 % des coûts afférents, et de 1,4 % de notre estimation du total des coûts de traitement.²

Le régime de recouvrement des coûts est complexe, et les facteurs de coût qui sont appliqués sont désuets, ainsi que le décrit en détail le rapport de CVC intitulé « *Analyse des coûts découlant de la mise en application des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels – octobre 1995* ». Le régime de recouvrement des coûts applique différentes règles aux diverses activités liées à la réponse à une demande. Le temps de recherche et de préparation est admissible au titre du recouvrement des coûts, mais seulement après une période de 5 heures. Cependant, le temps consacré à l'administration directe d'une demande et le temps d'examen ne sont pas recouvrables. Des estimations du temps nécessaire permettent d'établir le plafond des droits à appliquer.

Les estimations des coûts sont déterminées par le ministère ou l'organisme et sont assujetties à un appel qui peut être présenté par le demandeur, sans frais, au moyen d'une plainte portée auprès du Commissaire à l'information. Comme il n'y a aucun autre coût ni aucune autre conséquence pour un demandeur qui porte plainte, ce dernier a tout intérêt à le faire. La détermination des droits n'est pas précise. La classification des activités est sujette à l'interprétation. Il est difficile d'estimer avec précision les ressources qui seront requises et le temps qu'il faudra pour répondre à une demande, surtout si elle est générale ou complexe. Ces conditions font que la méthode actuelle d'imposition de droits constitue une source de contradiction et de frustration.

Même si notre étude n'a pas porté directement sur ces données, l'estimation et la détermination finales des droits à payer coûtent probablement davantage à l'État en temps d'administration irrécouvrable et en règlement de plaintes que ce qu'elles permettent de recouvrer (en 1998-99, le total de la somme recouvrée s'est chiffré à 290 000 \$). Étant donné le taux de recouvrement de 8 % et en tenant compte du temps consacré à l'administration des droits, l'actuel barème des droits est inefficace et il n'est pas rentable.

Notre étude de 1995 renfermait un certain nombre de suggestions de mise à jour du barème des droits et d'amélioration du recouvrement des coûts. À ce moment-là, nous avons soulevé la question concernant les objectifs de recouvrement des coûts sous l'angle de l'intention visée par la Loi et de l'incidence des droits sur l'accès à l'information. Dans le cadre de l'examen des lois fédérales australiennes qu'elle menait en 1995, la Commission australienne de réforme du droit

² Voir l'annexe C, « Estimation des coûts généraux », page C-5, *Analyse des coûts admissibles et récupérables* pour plus de détails.

nécessaires pour accomplir les tâches; ou de mettre en place les processus qui permettraient à l'organisation de répondre à la demande efficacement.

Cela se vérifie particulièrement si la demande est générale ou intrinsèquement complexe, ou les deux, comme une demande visant « tous les dossiers/documents (sous quelque nom que ce soit) concernant [un certain sujet] de 1997 à 1999 inclusivement. » Il pourrait être difficile de déléguer les tâches, même si les ressources permettaient de le faire, étant donné que les agents qualifiés doivent examiner les documents pour confirmer l'exactitude, l'intégralité et le bien-fondé de l'information à communiquer. Dans un tel cas, un gestionnaire de programme pourrait être confronté à un dilemme : devoir satisfaire à la fois aux impératifs opérationnels et au droit du public à l'information en temps opportun. Dans le contexte d'une fonction publique amaigrie et d'une augmentation de 46 % du nombre de demandes terminées dans les cinq dernières années, les pressions auxquelles sont confrontés les BPR ont augmenté sensiblement.

C'est dans ce contexte que les unités de l'AIPRP et les BPR veulent une plus grande marge de manoeuvre quand ils répondent aux demandes des clients.

Du point de vue d'un gestionnaire de programme opérationnel ou d'un BPR, lorsque d'importants volumes de demandes d'accès à l'information sont reçus couramment, il est possible de déterminer et de justifier les besoins en ressources dans le cadre du processus d'établissement des budgets, ou d'instaurer de nouveaux services d'information, ou les deux, ou de fournir l'accès à l'information de manière informelle. Une expérience limitée et des demandes peu fréquentes font qu'il est difficile d'estimer ce qu'il faut pour répondre à une demande; d'obtenir les ressources

Même lorsque les budgets de fonctionnement des unités de l'AIPRP sont suffisants, plusieurs coordonnateurs de l'AIPRP ont indiqué qu'il n'existe pas suffisamment d'agents de l'AIPRP pour satisfaire à la demande croissante. Le recrutement et le maintien en poste des employés nécessaires aux unités de l'AIPRP ont été difficiles. Les coordonnateurs de l'AIPRP ont déclaré que le secteur privé n'était pas bien placé pour les aider, étant donné qu'il existe peu de consultants qui s'y connaissent suffisamment en la matière. Parmi les suggestions présentées ci-devant, mentionnons la constitution d'un bassin de compétences, au Secrétariat du Conseil du Trésor, dans lequel les ministères pourraient puiser pour répondre aux pointes à court terme enregistrées au chapitre de la demande, et afin de pourvoir aux postes vacants.

Pour la collectivité de l'AIPRP, il existe deux aspects – l'établissement du budget et la dotation en personnel. Même si la croissance générale, d'après le nombre de demandes terminées, est d'environ 7 %, la croissance du nombre de demandes n'est pas répartie uniformément dans tous les ministères et organismes, et le taux de croissance pour un ministère et un organisme donné peut être difficile à prédire. Par exemple, trois grands ministères ont déclaré que leur taux de croissance pour l'année dernière a été de 15 %, 45 % et 100 % respectivement. Même si une unité d'AIPRP a pu prédire la demande, il est difficile d'obtenir les ressources nécessaires à l'appui de l'exécution du programme face à une aussi forte croissance de la demande. Les demandes de ressources additionnelles entrent en concurrence avec les besoins en ressources des programmes, des opérations et des autres services intégrés d'un ministère ou d'un organisme. Dans certaines circonstances, il faudrait pouvoir envisager à titre spécial un financement supplémentaire pour faire en sorte que les unités de l'AIPRP disposent de suffisamment de ressources pour pouvoir répondre aux demandes en temps opportun.

Une grande partie des discussions du groupe de réflexion concernait les problèmes pratiques que pose l'affectation des ressources à ce qui constitue essentiellement un service « spécial » de recherche et d'information. La question de l'affectation des ressources concerne la collectivité de l'AIPRP dans l'ensemble et les BPR.

Obtenir les ressources nécessaires à l'appui d'une réponse en temps opportun

BPR, étant donné que les efforts et le délai requis pour répondre à une demande peuvent entrer directement en conflit avec les efforts et l'urgence de la réponse à une situation pressante ou à un impératif opérationnel.

5. Les défis à relever pour maintenir la qualité des services du Programme d'accès à l'information

Les défis posés aux ministères et aux organismes au sein de la collectivité de l'AIPRP ont trait à l'équilibrage des priorités en opposition et à l'obtention des ressources nécessaires à l'appui des réponses en temps opportun.

Concilier les priorités en concurrence

L'aperçu d'Alasdair Roberts, de l'Université Queen's, dans une étude de 1998 intitulée "Assessing Canada's FOI (Freedom of Information) Laws", soulève la question des priorités en concurrence comme suit (traduction) :

« L'étude tiendra compte du fait que les objectifs de l'accès à l'information sont souvent en concurrence avec d'autres importants objectifs stratégiques, comme la protection de la vie privée des particuliers, ainsi que le maintien de la capacité d'élaboration des politiques et d'observation des lois au sein des administrations publiques. »

Dans les observations qu'il présentait aux coordinateurs de l'AIPRP le 17 novembre 1998, John Reid, le Commissaire à l'information du Canada, reconnaît également le défi auquel est confronté un gestionnaire de programme afin de concilier la réalisation des priorités opérationnelles et le droit du public à l'information :

« L'aspect le plus décevant et le plus démoralisant de votre emploi, c'est que, comme vous êtes dans les tranchées (pour utiliser une expression de guerre), vous ne pouvez voir à quel point le rôle que vous exercez est vital pour notre démocratie. Vous évoluez trop souvent au milieu de récriminations au sujet du fardeau de l'accès à l'information. À Santé Canada, combien de fois avez-vous entendu un gestionnaire dire - « Je n'ai pas le temps de chercher des dossiers et de les examiner; mon emploi consiste à empêcher des bébés de mourir. » Et à la Défense nationale, les cadres supérieurs vous expliqueront probablement pourquoi cette mission de maintien de la paix ou cette opération de recherche et de sauvetage a préséance sur le traitement des demandes d'accès à l'information. Vous n'entendez pas ce que j'entends moi-même de la part des députés, des sénateurs et des personnes du grand public — ils chérissent ce droit à l'information qui n'existe que dans quelques pays.

Il est largement reconnu à la fonction publique qu'il faut du temps, de l'énergie et de la bienveillance pour répondre aux demandes d'accès à l'information. Il est également reconnu qu'il est difficile de prévoir la nature, la portée, le synchronisme et le nombre de demandes d'accès à l'information qui pourront être présentées par les demandeurs. Ces facteurs font qu'il est stimulant de répondre à une demande, surtout dans une situation d'urgence, comme pour de l'aide humanitaire ou une mission de maintien de la paix, comme au Kosovo, ou pour le rappel de produits alimentaires contaminés. Dans un tel cas, une demande d'AI peut causer un réel dilemme pour le

Avez-vous d'autres observations à présenter?

En réponse à cette question, des préoccupations ont été soulevées au sujet du bien-fondé des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* qui concernent le recouvrement des coûts pour les organismes d'État, qui ont l'obligation réglementaire d'être financièrement autosuffisants. Plus particulièrement, l'information demandée, même si elle est conforme à la loi, pourrait nuire à la capacité qu'a une organisation d'atteindre ses objectifs financiers, conformément à son orientation commerciale. Il est perçu que la Loi rend difficile pour une organisation de protéger les renseignements délicats sur le plan du commerce et de la concurrence.

Un certain nombre de suggestions ont été apportées sous la rubrique des outils et des ressources. Il a été proposé que le SCT dresse une liste des employés ayant reçu une bonne formation afin de pourvoir aux demandes d'affectation à court délai de préavis. Cela permettrait de satisfaire aux pointes enregistrées au chapitre de la demande, qui visent souvent des besoins à court terme. Le SCT pourrait également parrainer un forum où les coordonnateurs de l'AIPRP pourraient se réunir et échanger des idées, partager leur expérience et discuter de sujets importants. Il a également été proposé d'offrir davantage de formation, d'aide et de programmes éducatifs et de sensibilisation parrainés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, et de fournir des employés ayant une expérience pratique de l'interprétation de la Loi.

- Assurer une formation parallèle ou complémentaire au sein de l'organisation sur les saines pratiques de gestion des dossiers et sur les exigences des lois.
- Faire en sorte que l'information soit plus facilement accessible au public par Internet et dans les salles de lecture et la bibliothèque de l'organisation.
- Perfectionner la technologie et le recours aux documents électroniques et aux systèmes de gestion électronique, y compris au titre de la classification des documents, à mesure qu'ils sont créés, et mieux utiliser cette technologie.

Comment votre ministère utilise-t-il les technologies de pointe pour faciliter l'accès à l'information?

Parmi les exemples de la façon dont la technologie est utilisée pour faciliter l'accès à l'information, mentionnons la prestation de services par Internet, l'instauration de systèmes de gestion des documents électroniques et l'utilisation plus répandue du courrier électronique. Plusieurs répondants ont parlé de relier les systèmes de l'AIPRP et les bases de données opérationnelles afin de faciliter l'acheminement du travail. L'utilisation et les récentes mises à niveau du logiciel de suivi de l'AIPRP sont perçues comme ayant permis de faciliter l'accès à l'information.

Quels genres d'améliorations doivent être apportées aux politiques et aux règlements pour réduire les coûts?

La majorité des personnes interrogées ont suggéré d'augmenter, de modifier ou d'éliminer les droits. Ces observations ont trait à la *Loi sur l'accès à l'information*. Parmi les suggestions avancées, mentionnons :

- créer des droits spéciaux pour les demandeurs professionnels;
- instaurer des dispositions ou le pouvoir d'exercer un effet dissuasif ou de rejeter les demandes dédoublées, répétitives, volumineuses, mal fondées et contrariantes et les plaintes non fondées;
- éliminer les droits de demande, compte tenu de leur coût de perception;
- hausser les droits pour le temps de recherche et de préparation;
- améliorer et mettre à jour la politique relative à la gestion des renseignements détenus par le gouvernement, et favoriser une plus grande observation de celle-ci.

Les deux dernières suggestions comportaient un avantage direct et complémentaire sur les coûts administratifs à l'appui des dispositions des lois qui portent sur l'accès à l'information.

4. Suggestions de la collectivité de l'AIPRP

Nous avons demandé le point de vue des coordonnateurs de l'AIPRP au sujet des possibilités qui amélioreraient la performance du gouvernement au titre de l'administration de ces programmes. L'annexe B résume les réponses reçues à chaque question ouverte posée dans le cadre de notre sondage. Pour chaque question, nous avons fourni un résumé de haut niveau des observations reçues. Les observations concernant à la fois l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, sauf indication contraire.

Comment le processus d'approbation peut-il être simplifié pour réduire les coûts?

Les personnes interrogées ont indiqué que les plus grandes possibilités de simplification résident dans une augmentation de la délégation d'autorités aux coordonnateurs et une attribution claire des rôles et des responsabilités au chapitre du traitement des demandes. Il faut notamment pour cela préciser le rôle du bureau du ministre, des Services juridiques et des Affaires publiques. Le Secrétaire du Conseil du Trésor pourrait contribuer à la mise au point d'un modèle uniformisé des approbations ministérielles. Parmi les autres suggestions avancées, mentionnons :

- l'offre de processus informels pour accéder à l'information demandée fréquemment;
- communiquer directement avec le BPR pour préciser les exigences et déterminer si l'information peut être communiquée de manière informelle ou non;
- accélérer le traitement des demandes courantes et simples;

- assurer la formation du personnel à l'étape initiale du processus afin de veiller à ce que soient bien comprises les exigences de la Loi et comment appliquer les exemptions;
- Renseigner les cadres supérieurs au sujet des exigences de la Loi et du rôle des coordonnateurs de l'AIPRP.

Les personnes interrogées ont répondu le plus fréquemment qu'il était impossible de simplifier davantage le processus au sein de leur organisation. Plusieurs ont indiqué qu'elles avaient récemment réexaminé et repensé leur approche en matière de traitement des demandes.

Comment les pratiques de gestion de l'information peuvent-elles être améliorées pour réduire les coûts?

Bon nombre de répondants ont établi que la gestion des dossiers pouvait être améliorée. Parmi les suggestions avancées, mentionnons :

demande (93 %). Moins de 4 % des demandeurs présentent 7 demandes ou plus. Les coûts afférents exigés pour satisfaire aux besoins de ce dernier groupe correspondent à environ 9 % des coûts. Dans environ 60 % du temps, l'information demandée aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est accessible ou un examen limité est requis, ou les deux. Cette situation tranche avec celle des demandes présentées aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, où seulement 28 % de l'information demandée est immédiatement et rapidement disponible et où un examen limité est requis, ou les deux.

Comme pour la *Loi sur l'accès à l'information*, le taux de réponse à la question sur les autres méthodes d'accès a été faible ce qui rend l'interprétation difficile. Les répondants ont indiqué qu'il semble possible de rendre l'information plus facilement et plus rapidement accessible au public, ce qui pourrait réduire la nécessité des demandes d'accès à l'information. Ils ont également révélé que certains demandeurs ont largement recouru à des demandes de renseignements personnels pour obtenir des renseignements qui étaient déjà fournis par les tribunaux dans le cadre du déroulement normal des procédures judiciaires.

3. Pour mieux comprendre les demandes de renseignements personnels

Les coûts généraux du Programme de protection des renseignements personnels semblent stables, conformément à l'évaluation globale des personnes interrogées. Une analyse des coûts révèle que les coûts de traitement ont baissé de 16 %. Des transformations des coûts ont été décelées – les coûts de recherche ont augmenté de 19 %, tandis que les coûts d'examen ont chuté de 25 %. Les coûts de règlement des plaintes ont grimpé de 30 %. Les coûts indirects à l'appui des unités de l'AIPRP ont augmenté sensiblement (42 %) dans les cinq dernières années, compensant ainsi la réduction des coûts de traitement.

Analyse du temps consacré directement à répondre aux demandes de renseignements personnels

Les personnes interrogées ont indiqué que le temps moyen requis pour répondre à une demande de renseignements personnels a chuté de 9 %. Parallèlement, le temps qu'il faut pour régler des plaintes grimpat de 40 %. On a donc observé une réduction globale de 6 % du temps consacré directement à cet aspect (voir le tableau 3 ci-après).

Il n'est pas possible de connaître les raisons de l'évolution des temps de recherche et d'examen à partir des réponses au sondage ou des observations du groupe de réflexion, à l'exception des plaintes. Les personnes interrogées ont indiqué que le fait qu'elles connaissent de mieux en mieux leurs droits aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels contribue à l'augmentation de la fréquence et du coût de règlement des plaintes.

Tableau 3 :

Tableau 3 :		Heure		Heures		Variation en %	
		1998-99		1993-94			
Temps de traitement moyen		1,10	12	0,87	9	26	
Recherche		1,04	12	0,98	11	6	
Préparation		4,12	47	5,17	55	(20)	
Examen		1,73	20	1,77	19	(2)	
Administration et autres		7,99	91	8,79	94	(9)	
Total du temps de traitement moyen		0,77	9	0,55	6	40	
Plaintes		8,76	100	9,34	100	(6)	
Total du temps moyen consacré directement aux demandes							

Analyse des demandes et des sources

Les demandes proviennent de clients, de personnes du grand public, des mandataires/avocats qui les représentent, et d'employés. La grande majorité des demandeurs ne présentent qu'une seule

habituellement tendance à ne présenter qu'une seule demande. Le secteur commercial qui, qui inclut des professionnels, est constitué d'un petit nombre de demandeurs, qui ont tendance à présenter des demandes multiples. On estime que 43 % des coûts des services d'accès à l'information servent à satisfaire aux besoins de ce groupe. Ce pourcentage supérieur à un niveau proportionnel pourrait être révélateur de la plus grande complexité des demandes provenant de cette source, qui a davantage tendance à présenter des demandes omnibus ou générales. Les coûts liés aux demandes du public sont proportionnelles à la demande, soit 36 %. Les deux groupes suivants sont les médias (12 % des demandes) et les députés (9,5 % des demandes). Les coûts relatifs aux médias sont estimés à 7 %, et ceux qui sont associés aux demandes des députés, à 8 %. Des coûts inférieurs à un niveau proportionnel pourraient être l'indice de demandes plus précises ou particulières, ou les deux.

Tableau 2 :

Tableau 2 :		1998-99		1993-94 ¹		Variation en %
Nombre	%	Nombre	%			
Source						
Médias	1 730	12	1 048	10,7	65	
Universitaires	360	2,5	264	2,7	36	
Secteur commercial	5 000	35	3 907	39,9	28	
Députés ²	1 365	9,5	-	s.o.	-	
Public	5 150	36	3 809	38,9	71 ³	
Organisations/Autres	735	5	764	7,8	(3,8)	
Totaux	14 340	100	9 792	100	46	

Note 1 : Les pourcentages sont fondés sur l'analyse des demandes reçues en 1993-94, qui ont été appliquées au total des demandes terminées.

Note 2 : Les exigences de déclaration actuelles n'obligent pas les députés à être nommés comme source. Dans le cadre de notre sondage, nous avons demandé à la collectivité de l'AIPRP de distinguer les demandes des parlementaires. Par exemple, l'Alberta nomme les députés comme source. Au 31 mars 1999, 23 % des demandes de renseignements généraux reçues provenaient d'élus depuis l'entrée en vigueur en Alberta de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* en 1995.

Note 3 : On suppose que les demandes des députés ont été assimilées aux demandes du public en 1993-94.

Les répondants ont été invités à présenter des observations sur les autres moyens d'accès à l'information. Le taux de réponse à cette question a été faible, ce qui a rendu l'interprétation difficile. Les répondants ont indiqué qu'il était possible de mettre l'information à la disposition du public plus rapidement et facilement, ce qui pourrait réduire le nombre de demandes d'accès à l'information. Ils ont également indiqué que certains demandeurs recouraient dans une grande mesure aux demandes d'accès à l'information pour obtenir des renseignements déjà fournis par les tribunaux dans le cadre du déroulement normal des procédures judiciaires.

- Citoyenneté et Immigration Canada, qui constitue 19 % du volume total des demandes terminées, a révélé que malgré la tendance à la complexité accrue, les coûts sont stables ou diminuent.

- Une analyse comparative de l'estimation de 1993-94 et de celle de 1998-99 suggère qu'au sein des organisations recevant un nombre relativement peu élevé de demandes d'accès à l'information, les coûts de traitement sont d'environ la moitié de ce qu'ils sont au sein des autres organisations. L'examen des observations présentées par des organisations plus petites confirme cette analyse. En général, les organisations plus petites peuvent trouver plus rapidement et facilement l'information demandée, elles ont des niveaux d'approbation moins nombreux, et elles reçoivent un nombre moins élevé de demandes exigeant un examen détaillé.

- L'accroissement du volume des demandes en soi a été perçu par le groupe de réflexion comme exerçant un effet positif sur le temps de recherche, « les BPR (bureaux de première responsabilité) connaissent la marche des opérations. Le processus d'extraction des dossiers n'est pas fastidieux. Les BPR consacrent la plus grande partie de leur temps à examiner des dossiers au titre des exemptions, à discuter du caractère délicat de l'information et à débattre de ce qui devrait être exempté et de ce qui doit être considéré comme des renseignements de nature délicate. » Le traitement des demandes d'accès à l'information semble être devenu un service de nature courante pour certains ministères et organismes.

Même si le coût général de traitement de chaque demande semble stable, il a été souligné qu'il faut consacrer davantage de temps à préciser et à faciliter une réponse (augmentation de 12 % du temps consacré directement à l'administration) et à régler les plaintes (augmentation de 40 %). Par ailleurs, on a constaté une diminution de 52 % du temps de recherche.

Analyse des demandes et des sources

Les répondants ont indiqué que le raffinement accru des demandeurs et que l'intérêt plus grand pour les activités gouvernementales et pour l'actualité font augmenter la demande globale. Le nombre de plaintes augmente à l'instar du nombre de demandes. La fréquence des plaintes semble toutefois augmenter à un rythme plus rapide, ce qui est encore conforme à la perception selon laquelle les demandeurs connaissent davantage leurs droits et n'hésitent pas à les exercer. En 1993-94, le règlement des plaintes a représenté 6 % du temps relatif aux demandes. Pour 1998-99, on estime que le règlement des plaintes occupe 9 % du temps consacré directement aux demandes. Même si les observations présentées par les répondants indiquent que les plaintes surviennent pour diverses raisons, la cause la plus fréquente semble être la lenteur du temps de réponse.

Le tableau 2 donne un aperçu de l'identité des demandeurs et de la transformation de la demande par rapport à 1993-94. Deux groupes dominent au chapitre des demandes – le secteur commercial (35 %) et le public (36 %). Les demandeurs du public semblent nombreux et répandus, et ils ont

Les coordonnateurs de l'AIPRP ont été invités à décrire les tendances observées dans les trois dernières années. Les répondants ont indiqué que la tendance à l'augmentation était généralisée, y compris au chapitre de la complexité des demandes, du coût pour terminer une demande, du temps de réponse, et du nombre de plaintes.

Les coûts généraux augmentent. Les augmentations de coût semblent liées à l'accroissement du volume des demandes. Le coût unitaire moyen du traitement de chaque demande, en comparaison de 1993-94, semble baisser légèrement. La fréquence accrue avec laquelle les demandes concernent la participation des cadres supérieurs pourrait avoir contribué à créer la perception selon laquelle les coûts et la complexité des demandes augmentent. La direction est donc devenue plus sensibilisée à l'incidence des demandes sur les ressources et sur la capacité qu'elle a de s'acquitter des exigences et des engagements opérationnels des programmes. Pour une discussion approfondie de la question des priorités en opposition, voir les *Défis à relever* pour maintenir la qualité des services du Programme d'accès à l'information, en page 19 à la section 5.

Dans le cadre d'une séance en groupe de réflexion à laquelle assistaient 7 ministères, il a été avancé que le taux de croissance annuelle de 7 % du nombre de demandes terminées était attribuable au raffinement accru des demandeurs (c.-à-d. qu'ils connaissent mieux leurs droits et savent davantage comment les exercer), y compris leur tendance à porter plainte quand il y a des retards ou quand des renseignements attendus sont absents ou ne sont pas fournis.

La baisse déclarée du temps de recherche a constitué une surprise pour le groupe de réflexion. La situation inverse était attendue, compte tenu de la perception au sein du groupe relativement à l'état général des pratiques de gestion des dossiers et à la multiplication des différents supports dans lesquels sont détenus les renseignements du gouvernement. Il faut déployer de grands efforts pour épurer les documents électroniques et les courriels et éliminer les dossiers en double. Ce facteur était perçu comme un élément de prolongation du temps de recherche. Pour certaines organisations, la complexité et les coûts unitaires pourraient effectivement augmenter, mais le temps de recherche général semble plutôt diminuer. La réduction du temps de recherche observée par rapport à l'année de base 1993-94 s'explique par un certain nombre de facteurs :

- L'étude antérieure avait été menée dans la foulée de l'Examen des programmes et de la réorganisation d'un grand nombre de ministères. La stabilité relative des ministères et des organismes depuis ce temps a probablement eu une incidence positive sur le temps de recherche.

- Les répondants ont indiqué dans leurs suggestions présentées à la partie I du sondage que la technologie était davantage exploitée et que plusieurs grands ministères avaient récemment adopté des mesures visant à simplifier leurs processus.

2. Pour mieux comprendre les demandes d'accès à l'information

Comme on peut le voir à l'annexe C, une augmentation de 46 % du nombre de demandes a été observée dans les cinq dernières années. Les coûts afférents ont augmenté parallèlement de 41 %. Cependant, une transformation des tendances en matière de coûts a pu être observée. En moyenne, les coûts de recherche ont baissé sensiblement – d'environ 30 %. Ces économies ont été compensées par l'accroissement des coûts des activités administratives et autres (64 %) directement liées au traitement des demandes et par l'augmentation importante des coûts de réponse aux plaintes (104 %). Une croissance marquée (316 %) des coûts des agences centrales a été constatée à la suite de l'inclusion de plus de facteurs associés aux fonctions de soutien à l'échelle de l'administration fédérale et d'une augmentation des ressources attribuées à ces fonctions.

Analyse du temps consacré directement¹ à répondre aux demandes d'accès à l'information

Les tendances observées sur le plan des coûts sont conformes aux observations présentées par la collectivité de l'AIPRP, et elles révèlent que les coûts généraux ont augmenté sensiblement. De façon unitaire, les coûts généraux sont stables ou ils baissent légèrement. Dans le cadre de l'analyse du temps consacré à chaque demande en 1998-99, il a été constaté qu'il a fallu environ 38 heures pour répondre à chaque demande, en incluant le temps requis pour régler les plaintes afférentes (voir le tableau 1 ci-après). Ce chiffre ressemble aux 40 heures qui avaient été estimées en 1993-94. Cependant, le temps de recherche est d'environ la moitié de ce qu'il était en 1993-94. En revanche, les coûts liés au temps consacré directement à l'administration et au règlement des plaintes ont augmenté radicalement. Le temps de préparation et d'examen semble relativement stable.

Tableau 1 :

Tableau 1 :					Temps de traitement moyen				
1998-99		1993-94		Variation en %	Heure s		%		(52)
		Heures							
									4
									(1)
									12
									(9)
									40
									(6)
					Total du temps moyen consacré directement aux demandes				
									100
									6
									20
									13
									45
									16
									94
									37,72
									2,35
									40,07
									100
									37,62
									3,27
									9
									10
									15
									5,53
									48
									17,94
									7,11
									19
									91
									34,35
									3,77
									10

Le temps consacré directement à l'AI s'entend du temps consacré directement au traitement des demandes et des plaintes afférentes par l'unité de l'AIPRP et le BPR.

- obtenir le point de vue des coordonnateurs de l'AIPRP et des autres intervenants au sujet des possibilités qui pourraient améliorer le rendement du gouvernement au chapitre de la mise en application de ces programmes;
- examiner le barème des droits et déterminer s'il est adéquat;
- passer en revue la méthode utilisée pour prescrire les droits et trouver des solutions de rechange qui permettraient de maintenir plus facilement le barème.

Tous les ministères et organismes assujettis aux lois sur l'AIPRP ont répondu à un sondage qui a permis de confirmer les coûts déclarés et d'obtenir de plus amples renseignements sur les coûts engagés. Dans la mesure du possible, les évaluations des coûts effectuées dans le cadre de la présente analyse comprennent les frais de justice et les coûts des organismes centraux, y compris ceux du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), du Conseil privé et du ministère de la Justice.

Méthode

Puisque le SCT souhaitait que tous les ministères et organismes participent au processus, nous avons mené auprès d'eux un sondage pour obtenir les données requises afin d'évaluer les coûts et donner l'occasion à toute la collectivité de l'AIPRP de formuler des suggestions. Le questionnaire utilisé pour effectuer l'analyse de 1995 a servi de fondement à ce sondage. Toutefois, nous l'avons modifié pour qu'il fasse état des intérêts particuliers des représentants du SCT et du Bureau du Conseil privé. Nous avons fait parvenir la version provisoire du sondage au Commissariat à l'information et au Commissariat à la protection de la vie privée. Nous avons discuté de l'analyse et du sondage avec les représentants du Commissariat à la protection de la vie privée, mais ces derniers n'ont pas formulé de suggestions sur la disposition générale du sondage. Nous n'avons pas eu l'occasion de rencontrer les représentants du Commissariat à l'information et ceux-ci n'ont fourni aucune rétroaction sur le sondage.

Le sondage a été envoyé par courrier électronique et par télécopieur à 135 ministères et organismes. Un sondage distinct, conçu pour les unités des services juridiques (USJ), a été distribué à 57 USJ. Avant d'envoyer le sondage des USJ, nous avons demandé aux unités de l'AIPRP si elles consultaient régulièrement leur USJ. Seuls les organismes au sein desquels se tenait ce genre de consultation ont reçu le sondage des USJ. Les évaluations des coûts sont fondées sur les 107 ministères et organismes qui étaient assujettis aux deux lois pendant l'exercice 1998-99. Les 28 autres organismes ne sont visés par ces lois ou n'ont accepté d'assumer l'entière responsabilité des demandes d'AIPRP que depuis l'exercice 1999-00. Nous n'avons pas inclus ces organismes dans notre évaluation des coûts, mais nous leur avons demandé de formuler des commentaires sur les autres aspects du sondage. Une liste des répondants se trouve à l'annexe D.

1. Contexte

Introduction

Le Secrétaire du Conseil du Trésor a demandé à Conseils et Vérification Canada de procéder à une mise à jour de l'analyse de 1993-94 portant sur les coûts découlant de la mise en application des lois sur l'AIPRP, qui avait été effectuée en 1995. Outre le fait de mettre à jour l'analyse de 1993-94, le présent rapport fournit de l'information sur :

- la nature des demandes présentées aux termes des Programmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels;
- les suggestions présentées par la collectivité de l'AIPRP au sujet de ce qui peut être fait pour réduire les coûts administratifs tout en veillant à ce que l'esprit des lois soit respecté;
- nos suggestions fondées sur notre analyse des résultats du sondage et des lois comparables appliquées par d'autres administrations.

Les deux premières sections du présent rapport présentent notre analyse des demandes. Elles sont suivies par un résumé des possibilités suggéré par les coordonnateurs de l'AIPRP. Les questions posées à la collectivité de l'AIPRP dans notre sondage se trouvent à l'annexe A, et un résumé des réponses se trouve à l'annexe B.

Les autres sections du rapport portent sur le contexte opérationnel dans lequel les ministères et organismes répondent aux demandes d'information, l'utilité de l'actuel barème des droits, les autres méthodes inspirées d'autres administrations ou suggérées par celles-ci, ainsi que nos suggestions inspirées de l'expérience et des suggestions d'autres intéressés. Parmi nos suggestions, mentionnons l'adoption de mesures qui simplifieraient l'administration des droits et permettraient aux ministères et aux organismes de mieux concilier les priorités en opposition.

L'annexe C présente une estimation des coûts généraux engagés pour satisfaire aux exigences des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels pendant l'exercice 1998-99.

Objectifs et portée du projet

Voici les objectifs du projet :

- mettre à jour et compléter le profil dressé en 1995 sur les coûts qu'assume le gouvernement pour mener les activités requises afin de répondre aux demandes d'accès à l'information et de renseignements personnels;

- de dispositions relatives aux demandes volumineuses et répétitives;
- de mesures d'agréger des demandes pour information où des demandes multiples sont présentées par une personne.

Nous proposons en outre l'instauration de seuils de coûts au-delà desquels un ministère ou un organisme ne serait pas tenu de répondre à une demande d'AI. Cette suggestion nécessiterait un changement législatif. Elle reconnaît la nécessité d'assurer la continuité des autres programmes publics et de gérer les ressources financières prudemment, compte tenu des répercussions que peut avoir une demande d'AI au chapitre des ressources pour les opérations.

Droits pour les demandes de renseignements personnels

Nous avons également examiné la question des droits en ce qui a trait aux demandes de renseignements personnels comme le prévoit la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. À l'heure actuelle, aucun droit n'est perçu et il n'est pas proposé d'en instaurer étant donné qu'il est dans l'intérêt du gouvernement de veiller à ce que ses dossiers soient gardés à jour et exacts.

application) et adopté des mesures afin de permettre aux gestionnaires de programme de mieux concilier les priorités en concurrence susceptibles de découler d'une demande d'AI.

Le barème des droits

Nous suggérons le maintien des droits de demande. Ces droits sont faciles à administrer et ils permettent efficacement d'obtenir une contribution des demandeurs pour les services rendus. Les droits de demande doivent permettre au demandeur d'acheter un service de niveau défini. Ils doivent être fondés sur ce que le public considère comme une contribution raisonnable de la part des demandeurs pour des services d'accès à l'information.

Le barème des droits doit être simplifié et être lié aux droits de demande. Du point de vue du service à la clientèle, cela permettrait d'accroître le caractère prévisible des droits supérieurs au niveau du service de base. Le fait de simplifier le barème des droits devrait réduire l'incidence des plaintes relatives aux droits et le temps requis pour enquêter sur ces plaintes et les régler. Il en résulterait des économies de temps et de coûts pour tous les intéressés, y compris pour le Commissariat à l'information et pour le demandeur.

Nous proposons que le barème des droits doit être mis à jour annuellement. Cette façon évite les hausses vertigineuses et la difficulté de mettre en œuvre des hausses importantes après une longue période. Le barème des droits pourrait être indexé à l'augmentation annuelle moyenne des salaires des fonctionnaires.

Concilier les priorités en concurrence

Le Parlement s'attend à ce que les programmes gouvernementaux, y compris le Programme d'AI, soient exécutés de manière à satisfaire aux besoins des citoyens auxquels ils s'adressent, ainsi qu'aux attentes plus générales du public. Le contribuable s'attend à ce que tous les programmes soient exécutés prudemment et dans le respect des fonds qui y sont affectés. La politique du gouvernement en matière de recouvrement des coûts précise que les utilisateurs doivent payer une juste part des services reçus. Le droit d'accès aux documents sous le contrôle du gouvernement pour le citoyen est enchaîné dans la *Loi sur l'accès à l'information* d'une manière qui supplée aux autres moyens d'accès à l'information. Du point de vue d'un organisme gouvernemental, l'actuel cadre législatif ne prévoit pas suffisamment de moyens de concilier ces priorités quand il y a concurrence.

Il est toutefois possible de permettre à un ministre ou à un organisme de mieux concilier ces priorités en concurrence et de réduire le chevauchement des efforts susceptible de découler de la réponse à une demande d'AI ou de RP, notamment au moyen :

- de l'harmonisation du droit d'accès à l'information prévu dans les lois sur l'AI/RP avec d'autres lois qui confèrent un droit d'accès;

Pour ce qui est du Programme de protection des renseignements personnels, les coûts généraux semblent stables. Même si le coût unitaire moyen lié à une demande de renseignements personnels a augmenté de 12 % (traduisant des augmentations importantes des coûts d'administration générale et de locaux assumés par les unités de l'AIPRP et des activités du Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée), le nombre de demandes terminées a chuté de 6 % pour être ramené à 36 133.

Point de vue des coordonnateurs

Les membres de la collectivité de l'AIPRP ont indiqué que selon eux, les coûts engagés dans la recherche et l'examen des demandes d'accès à l'information avaient augmenté sensiblement dans les trois dernières années. Cette opinion traduit la perception relative à la pertinence des pratiques de gestion des dossiers, le raffinement accru des demandeurs et leurs accroissements de demandes générales et ouvertes. Certains membres de la collectivité considèrent que le recours accru à des documents électroniques, y compris le courrier électronique, prolonge le temps consacré aux demandes. Notre analyse révèle toutefois que le coût unitaire du traitement n'augmente pas. Il semblerait plutôt que les perceptions d'augmentation des coûts auraient été façonnées par l'augmentation constante du nombre de demandes.

Pour un nombre de ministères et organismes, l'affectation des ressources au Programme d'AI constitue un défi à plus d'un titre. En réaction à l'accroissement de la demande, ils ont réexaminé la méthode qu'ils adoptent pour répondre aux demandes d'AI, y compris les possibilités que pourrait présenter une meilleure utilisation de la technologie. Cependant, face à des taux de croissance de 15 %, 45 % ou 100 % comme ce fut le cas de certaines organisations, il est difficile de s'adapter, même avec l'adoption de pratiques opérationnelles plus efficaces et de la technologie de pointe. Même si les taux de croissance pouvaient être prévus, le nombre d'agents de l'AIPRP chevronnés est insuffisant pour satisfaire à la demande.

Il est également reconnu que de temps à autre, les gestionnaires des opérations sont confrontés à des priorités en concurrence, soit terminer une demande d'AI ou satisfaire aux objectifs opérationnels. Les demandes d'AI sont habituellement ponctuelles et axées sur une question. Il est donc difficile de prévoir la demande et d'affecter des ressources à l'avance. Quand une demande est reçue, il faut souvent faire appel à des ressources déjà affectées aux exigences opérationnelles.

Barème des droits d'AI et les mesures adoptées pour concilier les priorités en concurrence

Conformément aux objectifs du projet et le fait de mettre en relief les possibilités soulevées par les coordonnateurs de l'AIPRP, nous avons apporté un certain nombre de suggestions. Elles sont directement liées au barème des droits (sa pertinence, sa suffisance, sa mise à jour et sa mise en

SOMMAIRE

Le présent rapport présente les résultats de l'analyse et de la mise à jour par Conseils et Vérification Canada (CVC) des coûts découlant de la mise en application des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels (AIPRP). Voici les objectifs du projet :

- mettre à jour et compléter le profil dressé en 1995 sur les coûts qu'assume le gouvernement pour mener les activités requises afin de répondre aux demandes d'accès à l'information et de renseignements personnels;
- obtenir le point de vue des coordonnateurs de l'AIPRP et des autres intervenants au sujet des possibilités qui pourraient améliorer le rendement du gouvernement au chapitre de la mise en application de ces programmes;
- examiner le barème des droits et déterminer s'il est adéquat;
- passer en revue la méthode utilisée pour prescrire les droits et trouver des solutions de rechange qui permettraient de maintenir plus facilement le barème.

L'étude comportait un sondage mené auprès de tous les ministères et organismes visés par ces deux textes législatifs.

Coûts assumés par le gouvernement

D'après les résultats de notre sondage, nous avons évalué que le total des coûts assumés par le gouvernement pour appuyer les deux programmes, incluant les coûts liés aux Commissariats, est estimé à 48 640 000 \$ (39 980 000 \$ à l'exclusion des coûts liés aux Commissariats). Nous avons constaté qu'en général, le coût moyen de traitement d'une demande d'accès à l'information ou de renseignements personnels est environ le même qu'en 1993-94. Les coûts généraux assumés par le gouvernement à l'appui de ces programmes ont augmenté par suite de la modification générale de la demande.

Les coûts du Programme d'accès à l'information semblent augmenter à un rythme d'environ 7 % par année. Ce chiffre correspond à l'augmentation annuelle de 8 % du nombre de demandes terminées, et il lui est même légèrement inférieur. L'augmentation globale des coûts totaux depuis 1993-94 est d'environ 41 %. Le nombre de demandes terminées a grimpé de 46 % pendant la même période, pour être porté à 14 340.

6.	L'UTILITÉ DE L'ACTUEL BARÈME DES DROITS.....	19
7.	AUTRES APPROCHES.....	22
8.	SUGGESTIONS SOMMAIRES.....	24

Annexe A – Questions de sondage posées à la collectivité de l'AIPRP

Annexe B – Réponses de sondage fournies par la collectivité de l'AIPRP

Annexe C – Estimation des coûts généraux

Annexe D – Liste des répondants

Annexe E – Perspective de dix ans sur les coûts, les droits, les années-personnes et les demandes d'accès à l'information

Annexe F – Perspective de dix ans sur les demandes d'accès à l'information par source

Annexe G – Perspective de dix ans sur les coûts, les années-personnes et les demandes de renseignements personnels

TABLE DES MATIÈRES

Page

SOMMAIRE..... 1

1. CONTEXTE..... 5

Introduction..... 5

Objectifs et portée du projet 5

Méthode 6

2. POUR MIEUX COMPRENDRE LES DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION..... 7

Analyse du temps consacré directement à répondre aux demandes d'accès à l'information..... 7

Analyse des demandes et des sources 9

3. POUR MIEUX COMPRENDRE LES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS..... 11

Analyse du temps consacré directement à répondre aux demandes de renseignements personnels 11

Analyse des demandes et des sources 11

4. SUGGESTIONS DE LA COLLECTIVITÉ DE L'AIPRP..... 13

Comment le processus d'approbation peut-il être simplifié pour réduire les coûts? 13

Comment les pratiques de gestion de l'information peuvent-elles être améliorées pour réduire les coûts? 13

Comment votre ministère utilise-t-il les technologies de pointe pour faciliter l'accès à l'information? 14

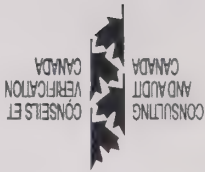
Quels genres d'améliorations doivent être apportées aux politiques et aux règlements pour réduire les coûts? 14

Avez-vous d'autres observations à présenter? 15

5. LES DÉFIS À RELEVÉER POUR MAINTENIR LA QUALITÉ DES SERVICES DU PROGRAMME D'ACCÈS À L'INFORMATION..... 16

Concilier les priorités en concurrence 16

Obtenir les ressources nécessaires pour appuyer une réponse en temps opportun 17



AVANT-PROPOS

Le Secrétaire du Conseil du Trésor a commandé cette étude pour obtenir un profil global des coûts qu'assume le gouvernement dans le cadre de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le rapport met à jour et complète les renseignements obtenus dans le cadre d'études réalisées antérieurement. Toutefois, sa portée est plus vaste car il identifie des facteurs importants qui entraînent une augmentation des coûts des réponses aux demandes d'accès à l'information et de renseignements personnels. De plus, les renseignements se fondent sur un échantillon plus vaste de ministères et d'organismes assujettis à la législation.

L'étude ne vise pas à refléter la politique gouvernementale relative aux frais imposés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle vise à permettre de mieux comprendre les coûts administratifs liés aux réponses aux demandes dans le contexte du barème actuel de frais.

Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada
représentée par la présidente du Conseil du Trésor, 2000
N° de catalogue BT 22-72/2000
ISBN 0-662-65061-1

Ce document est disponible sur demande en médias
substitués et sur le site Web du Secrétariat du Conseil
du Trésor du Canada à l'adresse suivante :
<http://www.tbs-sct.gc.ca/gos-sog/infosource>

Vous pouvez obtenir des exemplaires de cette publication
auprès du :

Centre de distribution
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5

Téléphone : (613) 995-2855

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Analyse des coûts découlant de la mise en application des lois sur
l'accès à l'information et sur la protection des renseignements
personnels (AIPRP)

Présenté par
Conseils et Vérification Canada

Analyse des coûts découlant de la mise en application des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels (AIPRP)



Analyse des coûts découlant de la mise en application des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels (AIPRP)